

Libertad de ~~reunión pacífica~~ y de ~~asociación~~

Mecanismos y
estándares
internacionales

Libertad de reunión pacífica y de asociación. Mecanismos y estándares internacionales

El actual contexto de regresión de derechos civiles y políticos y de criminalización de la protesta supone una grave restricción a los espacios y la capacidad de acción de la sociedad civil.

Este guía se presenta como una herramienta al alcance de entidades, activistas, profesionales jurídicos y de la comunicación para reforzar las capacidades de análisis, de incidencia y de exigibilidad del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

Autoras: Carla Rivera y Karlos Castilla

Edición: Septiembre 2019

Institut de Drets Humans de Catalunya
Av. Meridiana 32, entr. 2a. Esc B
08018 Barcelona
www.idhc.org

Imagen y diseño: nadiansanmartin.com

Maquetación: nataliaborrell.com



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional. Se puede copiar, distribuir, comunicar públicamente, traducir y modificar, siempre que sea para fines no comerciales y se reconozca su autoría.



Índice

Introducción 08

Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH)

1

12

- Tratado base 13
- Caracterización del derecho a la libertad de reunión pacífica en el SUDH 16
- Caracterización del derecho a la libertad de asociación en el SUDH 17
- Límites y restricciones admisibles a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SUDH 18
- Principales obligaciones del Estado para garantizar la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SUDH 20
- Órganos y mecanismos responsables de vigilar el cumplimiento y respeto del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SUDH 22
- Requisitos y procedimientos para denunciar violaciones de la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SUDH 23
- Duración del procedimiento de casos de violación del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante los órganos del SEDH desde la presentación de la petición hasta su resolución final 27
- Principales casos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación 28
- Otros mecanismos relevantes para la libertad de reunión pacífica y de asociación en el marco de la Organización de Naciones Unidas 32
- Nota sobre la Observación General No. 37 "Derecho de reunión pacífica" que aprobará y publicará en el año 2020 el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas 34

Sistema Europeo de Derechos Humanos (SEDH)

2

38

- Tratado base 39
- Caracterización del derecho a la libertad de reunión pacífica en el SEDH 40

Índice

—	Caracterización del derecho a la libertad de asociación en el SEDH	41
—	Límites y restricciones admisibles a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SEDH	42
—	Principales obligaciones del Estado para garantizar la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SEDH	44
—	Órganos y mecanismos responsables de vigilar el cumplimiento y respeto del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SEDH	46
—	Requisitos y procedimientos para denunciar violaciones de la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SEDH	46
—	Duración del procedimiento de casos de violación del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante los órganos del SEDH desde la presentación de la petición hasta su resolución final	48
—	Jurisprudencia relevante del Tribunal y de la Comisión Europea de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación	49
—	Otros mecanismos relevantes para la protección de la libertad de reunión pacífica y de asociación en Europa	56

Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

3

58

—	Tratado base	59
—	Caracterización del derecho a la libertad de reunión pacífica en el SIDH	61
—	Caracterización del derecho a la libertad de asociación en el SIDH	62
—	Límites y restricciones admisibles a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SIDH	64
—	Principales obligaciones del Estado para garantizar la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SIDH	65
—	Órganos responsables de vigilar el cumplimiento y respeto del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SIDH	66
—	Requisitos y procedimientos para denunciar violaciones de la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SIDH	67
—	Duración del procedimiento de casos de violación del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante los órganos del SIDH desde la presentación de la petición hasta su resolución final	69

Índice

- Jurisprudencia relevante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación 70
- Otros mecanismos relevantes para la protección de la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SIDH 71

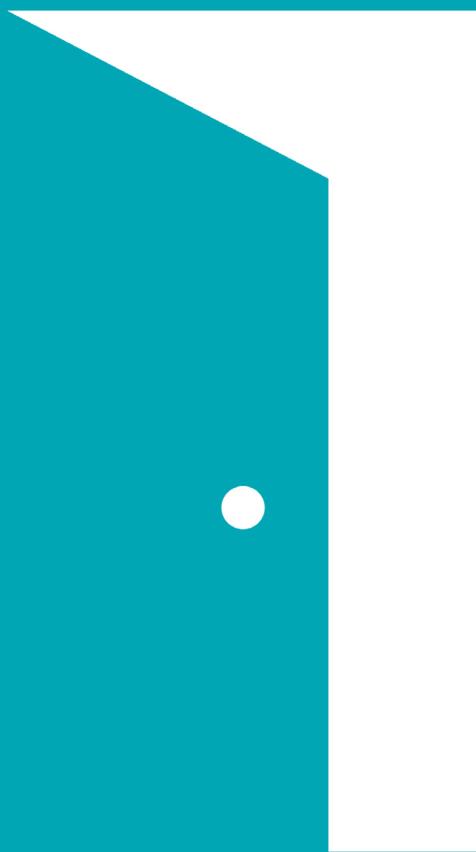
Sistema Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos (SADHP)

4

73

- Tratado base 74
- Caracterización del derecho a la libertad de reunión pacífica en el SADHP 75
- Caracterización del derecho a la libertad de asociación en el SADHP 76
- Límites y restricciones admisibles a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SADHP 77
- Principales obligaciones del Estado para garantizar la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SADHP 77
- Órganos responsables de vigilar el cumplimiento y respeto del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SADHP 79
- Requisitos y procedimientos para denunciar violaciones de la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SADHP 79
- Duración del procedimiento de casos de violación del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante los órganos del SADHP desde la presentación de la petición hasta su resolución final 83
- Jurisprudencia relevante de la Corte y de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación 84
- Otros mecanismos relevantes para la protección de la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SADHP 85

Conclusiones generales 88



Introducción

Derechos humanos esenciales para la expresión pública de las opiniones, para la manifestación de reivindicaciones y para la exigencia del cumplimiento de otros derechos

y puntos de vista de las personas en lo individual o de manera asociada, para la manifestación de reclamos, reivindicaciones, exigencias y todo tipo de intereses relevantes para las personas que conforman una sociedad, pero también a niveles que trascienden las fronteras de los Estados. Son, de esa forma, derechos que permiten que esas expresiones se puedan transformar o introducir como parte importante de los debates públicos y, con ello, son derechos cuyo ejercicio individual y colectivo se ha convertido en un aspecto indispensable en toda sociedad democrática.

Históricamente, la *libertad sindical* y las formas de expresión, reivindicación y exigencia que a partir de un sindicato se pueden hacer, ha sido la forma en la que de manera más clara se sintetizan la libertad de reunión pacífica y de asociación. Sin embargo, no han sido ni son la única forma de asociarse, ni el ámbito del derecho al trabajo el único que ha requerido que estos derechos se pongan en marcha de manera conjunta a fin de que un derecho concreto u otros tantos derechos sean protegidos, garantizados y respetados por el Estado.

Al ser cada vez más necesarios dichos derechos como herramientas que permiten la promoción pacífica de ideas no necesariamente favorables a los gobiernos o a la mayoría de la población

Es ampliamente conocido que todos los derechos humanos están interrelacionados y son interdependientes unos de otros. Esta interrelación e interdependencia es variada, se da en diferentes intensidades de acuerdo con los derechos concretos que se observen, pero hay más de un conjunto de derechos que cada vez es más difícil entender de manera aislada.

Uno de los ejemplos más claros de esa interdependencia se puede encontrar en el caso de la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación que, junto con la libertad de expresión, se han constituido en el conjunto de derechos que permiten poner de manifiesto reclamos individuales y colectivos para la protección, respeto y garantía de otros tantos derechos humanos, así como para dar a conocer y expresar rechazo a los casos en los que los derechos humanos han sido vulnerados en situaciones concretas o de manera sistemática.

Así, se han convertido en unos derechos humanos esenciales para la expresión pública de las opiniones

en un espacio geográfico concreto, se han visto cada vez más amenazados, generalmente desde las estructuras estatales, pero no exclusivamente, en lo individual y en lo colectivo, a fin de que las exigencias y/o reivindicaciones que ponen en la escena pública sean minimizadas o definitivamente acalladas.

Dada la naturaleza y características que tiene cada uno de los derechos (libertad de reunión pacífica y libertad de asociación), las formas que se han buscado para evitar que se ejerzan activamente en lo individual y especialmente en lo colectivo son variadas. Las más "audaces" han intentado extender ilimitadamente o incluir aspectos exagerados en el entendimiento de lo que implica el ejercicio *pacífico* de esos derechos, contraponiéndolo con amplios entendimientos de orden, seguridad pública o prevención de delitos. Más aún, cuando estos derechos se relacionan estrechamente con la libertad de expresión y se da lugar a la creación de foros o espacios para el debate público en los que personas, instituciones o estructuras generales del Estado o de poder son no sólo sometidas a escrutinio, sino también a exigencias visibles directas, y no a partir de personas en lo individual y de forma desorganizada, sino de manera conjunta y organizada.

Lo anterior no significa que la libertad de reunión pacífica y de asociación deban ser considerados como derechos ilimitados en razón de su importancia en una sociedad que pretenda ser democrática, pero sí que toda restricción que se busque imponerles deberá cumplir con los estándares mínimos que establecen tanto las normas internacionales de derechos humanos, como muchos marcos legales nacionales que limitan y acotan los supuestos en los que dichas restricciones se pueden justificar, resultan necesarias y son proporcionales.

En cualquier caso, la libertad de reunión pacífica y de asociación son, sin duda, derechos imprescindibles en la realidad política y social que se vive hoy en muchas regiones del mundo, por lo que resulta necesario conocer sus alcances y contenidos mínimos, así como las limitaciones que se les pueden imponer a fin de que pueda garantizarse su efectivo ejercicio en lo individual, pero también en conjunto como un bloque de derechos esenciales para la reivindicación,

exigencia, manifestación y expresión de necesidades, intereses y derechos de personas o grupos que de forma organizada, o no, componen una sociedad.

Ante esa realidad, desde el *Institut de Drets Humans de Catalunya* hemos buscado establecer de manera simple y sencilla la forma en que, por una parte, está reconocida la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación en el denominado sistema universal que deriva de Naciones Unidas, así como en cada uno de los sistemas regionales de derechos humanos existentes (Europeo, Americano y Africano), y, por otra parte, cuál es el contenido y desarrollo que en cada sistema se le ha dado a ambos derechos a fin de identificar las características comunes, pero también los aspectos en los cuales un sistema ha avanzado de manera más amplia que otros.

Derechos cada vez más amenazados con el objetivo de minimizar e incluso acallar las exigencias y reivindicaciones que exponen

No hacemos el análisis de los sistemas de manera conjunta porque es evidente que ni la forma en la que se ha reconocido el derecho, ni los principales problemas o situaciones a las que se ha enfrentado en cada región del mundo que tiene un sistema de protección de derechos humanos estructurado son los mismos. Por lo que, contrario a lo que suele hacerse en otros ejercicios de análisis de la libertad de reunión pacífica y de asociación, en esta *guía* buscamos establecer, de manera sencilla y clara, cuáles son las notas características de cada sistema, qué es lo que cada sistema ha aportado a los debates generales de la libertad de reunión pacífica y de libertad de asociación y, al final, la forma en la cual se pueden complementar y deben impulsarse mutuamente para mantenerse en evolución y avanzar progresivamente en los alcances de la libertad de reunión pacífica y libertad de asociación, de manera independiente y conjunta.

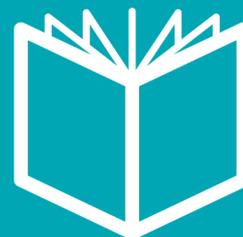
Para ese fin, en esta *guía* se analiza respecto a cada sistema internacional de protección de derechos humanos existente, en primer lugar, cuál es la norma base en la que se reconoce la libertad de reunión pacífica y de asociación, así como todas aquellas normas que como parte de cada sistema también hacen algún reconocimiento de dicho derecho, destacando qué Estados están y no están obligados actualmente ante el contenido de esas normas.

En segundo lugar, se establece cuál es la caracterización de la libertad de reunión pacífica y de asociación, así como de los límites o restricciones que se pueden establecer a dichos derechos, las obligaciones que los Estados tienen que cumplir en cada sistema y las principales notas que en cada sistema se les ha dado. Para eso, se parte del contenido de las normas antes referidas que reconocen el derecho. También de las interpretaciones que los respectivos órganos autorizados en cada tratado han hecho por sí mismos -como aportaciones propias de cada sistema-. Se ha intentado dejar fuera, para no repetir, las interpretaciones de otros órganos ajenos al sistema que se analiza y que han sido adoptadas previamente, a fin de precisar las aportaciones y caracterización que se ha hecho en cada sistema de la libertad de reunión pacífica y de asociación.

En tercer lugar, se describen cuáles son los principales órganos y mecanismos que existen en cada sistema para buscar la protección del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, así como los requisitos para presentar una denuncia ante dichos órganos y la duración que han tenido los procedimientos seguidos ante ellos, con el fin de aportar tanto los requisitos que se deben satisfacer para buscar la protección internacional de la libertad de reunión pacífica y de asociación, como la realidad de la duración y resultados que se obtienen al acudir a esas instancias internacionales.

Finalmente, se ofrece un listado de las principales resoluciones, informes y/o jurisprudencia que han emitido los principales órganos de vigilancia de cada sistema internacional, relativos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, desde sus primeros antecedentes hasta los más recientes en el momento en el que se concluye esta *guía*, en junio de 2019. Pero también se hace mención de otros mecanismos que más allá de las denuncias individuales existen en cada sistema o región, que pueden resultar útiles para la promoción, difusión o dar a conocer situaciones en las que la libertad de reunión pacífica y de asociación están siendo afectadas en un país o región. En todos los casos se respeta el lenguaje utilizado por órganos y mecanismos para mantener la literalidad de los textos analizados. Hemos intentado, sin embargo, utilizar un lenguaje inclusivo en los contenidos que no son citas textuales o traducciones oficiales.

Con ese contenido, el objetivo final de esta *guía* es el de facilitar el acercamiento, estudio y análisis de la libertad de reunión pacífica y de asociación a cualquier persona que tenga interés en conocer a partir de los aspectos técnicos más relevantes de cada sistema los alcances de ese derecho que, como antes se ha señalado, es importante y esencial en toda sociedad, no sólo en ámbitos de participación política o libertad sindical, sino en todos los ámbitos y para todas las personas sin discriminación.



Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH)

1

Tratado base

En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la libertad de reunión pacífica y de asociación está reconocida de manera amplia en dos instrumentos con diferente naturaleza y fuerza jurídica:

Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)

Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948

Artículo 20.

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas.

Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Adoptado el 16 de diciembre de 1966. En vigor desde el 23 de marzo de 1976

Artículo 21.

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 22.

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

Estados que no han firmado el PIDCP a junio de 2019

Antigua y Barbuda	Kiribati	San Cristóbal y Nieves
Arabia Saudita	Malasia	República de China
Bután	Micronesia	Singapur
Brunei	Myanmar	Tonga
Emiratos Árabes Unidos	Niue	Tuvalu
Islas Cook	Omán	Vaticano
Islas Salomón	Sudán del Sur	

Estados que no han ratificado el PIDCP a junio de 2019

China	Cuba	Palaos
Comoro	Nauru	Santa Lucía

Estados que pusieron reservas a los artículos 21 y/o 22 del PIDCP⁴

Australia	Nueva Zelanda
Austria	Qatar
Bélgica	República de Corea
Francia	República Democrática Popular Lao
Malta	Trinidad i Tobago
Mónaco	

Además de la declaración y tratado, el derecho civil a la libertad de reunión pacífica y de asociación también está reconocido expresamente en su vertiente de la libertad sindical en el artículo 8² del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

1 https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en

2 Artículo 8. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; ►

De igual forma se incluye en la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (artículo 5, d, ix)³; en la *Convención sobre los Derechos del Niño* (artículo 15)⁴; en la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares* (artículo 26 y 40)⁵; en la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (artículo 29)⁶; y en la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (artículo 7 c)⁷.

El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

- 3** Artículo 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

Otros derechos civiles, en particular:

El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

- 4** Artículo 15. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

- 5** Artículo 26. Los Estados Partes reconocerán el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a:
- Participar en las reuniones y actividades de los sindicatos o de cualesquiera otras asociaciones establecidas conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente;

Afiliarse libremente a cualquier sindicato o a cualquiera de las asociaciones citadas, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente;

Solicitar ayuda y asistencia de cualquier sindicato o de cualquiera de las asociaciones citadas.

El ejercicio de tales derechos sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público o para proteger los derechos y libertades de los demás.

Artículo 40. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán el derecho a establecer asociaciones y sindicatos en el Estado de empleo para el fomento y la protección de sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole.

No podrán imponerse restricciones al ejercicio de ese derecho, salvo las que prescriba la ley y resulten necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público o para proteger los derechos y libertades de los demás.

- 6** Artículo 29. Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:

Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;

La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.

- 7** Artículo 7. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Caracterización del derecho a la libertad de reunión pacífica en el SUDH

- Es un derecho de toda persona sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico.
- Su ejercicio debe ser de forma pacífica y sin armas.
- El derecho a la reunión pacífica asiste a cada una de las personas que participan en una reunión.
- Es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente, sino que debe ser facilitado⁸.
- Comprende:
 - Manifestaciones.
 - Asambleas en el interior de locales.
 - Huelgas.
 - Procesiones.
 - Concentraciones.
 - Sentadas⁹, también en localizaciones públicas, con el derecho correspondiente a elegir dicha localización¹⁰.
- Sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
- Las reuniones de sindicatos están cubiertas por este derecho.
- Es un derecho humano fundamental que es esencial para la expresión pública de las opiniones y puntos de vista de la persona e indispensable en una sociedad democrática¹¹.
- Es decisivo para llegar a disfrutar plenamente de otros derechos humanos, pues da pie al ejercicio de diversos derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales¹², y para alcanzar los objetivos del Desarrollo Sostenible¹³.
- Este derecho conlleva la posibilidad de organizar reuniones pacíficas y participar en ellas, incluido el derecho a organizar concentraciones (como un piquete) en un lugar público¹⁴.

⁸ Comité de DH. *Asunto Evgeny Basarevsky y Valery Rybchenko c. Bielorrusia*, 14 julio 2016, párr. 9.5.

⁹ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas de 2018, párr. 24.

¹⁰ Comité de DH. *Asunto Margarita Korol c. Bielorrusia*, 14 julio 2016, párr. 7.5.

¹¹ Comité de DH. *Asunto Evgeny Basarevsky y Valery Rybchenko*, supra nota 11, párr. 9.5.

¹² Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas de 2018, párr. 7.

¹³ *Ibidem*, párr. 8 y 22.

¹⁴ Comité de DH. *Asunto Evgeny Basarevsky y Valery Rybchenko*, supra nota 11, párr. 9.5.

- Los organizadores de una reunión, por lo general, tienen derecho a elegir un lugar donde puedan ser vistos y oídos por el público al que se dirigen¹⁵.
- El ejercicio del derecho de reunión es una forma de ejercer la libertad de expresión. La violación del derecho de reunión podría generar una afectación a la libertad de expresión¹⁶.

Caracterización del derecho a la libertad de asociación en el SUDH

- Es un derecho reconocido a toda persona, sin discriminación de ningún tipo.
- Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.
- Comprende tanto el derecho a establecer asociaciones como el de adherirse a ellas.
- Incluye el derecho de:
 - Crear todo tipo de asociaciones establecidas conforme a la ley, con miras a proteger intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente.
 - Crear organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos.
 - Constituir organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.
 - Fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
- Incluye también:
 - Preparación de reuniones.
 - Realización de las mismas.
 - Procesiones callejeras.
 - Manifestaciones.
 - Piquetes.
 - Huelgas.
 - Producción y difusión de materiales de propaganda.
 - Organización de seminarios y otras formas de actividades de propaganda¹⁷.
- La libertad sindical, como ejercicio de la libertad de asociación, debe desarrollarse con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales, e incluye:

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 9.2.

¹⁷ Comité de DH. *Asunto Viktor Korneenko et al. c. Bielorrusia*, 31 octubre 2006, párr. 7.5.

- El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas.
- El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos.
- El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.
- La libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir y afiliarse a organizaciones sindicales y 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, así como también comprende el derecho al fuero sindical¹⁸.
- Sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
- Su contenido debe tener especialmente en cuenta el contenido del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación.
- La existencia y funcionamiento de asociaciones, incluyendo aquellas que promueven, pacíficamente, ideas no necesariamente favorables al gobierno o a la mayoría de la población, es una piedra angular de toda sociedad democrática¹⁹.
- Puede resultar ilegal el funcionamiento de asociaciones no registradas²⁰.
- Es posible la privación de su ejercicio a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Límites y restricciones admisibles a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SUDH

La libertad de reunión y de asociación pacíficas son derechos que admiten ciertas restricciones, que en todo caso deben:

- Estar expresamente "prescritas por la ley".
- Ser necesarias.
- Ser proporcionales para:
 - La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
 - Prevenir toda propaganda en favor de la guerra.

¹⁸ Comité de DH. *Asunto F. A. H. y Otros c. Colombia*, 28 marzo 2017, párr. 8.6.

¹⁹ Comité de DH. *Asunto Vladimir Katsora, Leonid Sudalenko e Igor Nemkovich c. Bielorrusia*, 25 octubre 2010, párr. 8.2.

²⁰ Comité de DH. *Asunto Boris Zvozkov et al. c. Bielorrusia*, 17 octubre 2006, párr. 7.4.

- Prevenir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.
- Prevenir la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos.

En todos los casos en que el Estado restringe las libertades de reunión pacífica y de asociación, ante el riesgo del mantenimiento del orden público en un ámbito determinado²¹, es necesario justificar las prohibiciones y poner sus disposiciones en estricta conformidad con los artículos correspondientes.

Cuando un Estado impone restricciones con el objetivo de reconciliar el derecho individual de reunión y el interés general, debería perseguir el fin de facilitar dicho derecho, en vez de perseguir limitaciones innecesarias y desproporcionadas. El Estado se encuentra, por consiguiente, bajo la obligación de justificar la limitación del derecho protegido por el artículo 21 del Pacto²².

Ciertas restricciones a las libertades de reunión pacífica y de asociación dadas a nivel nacional pueden comportar serias afectaciones que deben ser consideradas por conllevar la innecesaridad y no proporcionalidad de las mismas. De manera ejemplificativa se podrían señalar las siguientes situaciones en que debe adoptarse extrema precaución:

- En la lucha legítima contra el terrorismo y otras consideraciones de seguridad, para la cual los Estados deberían recurrir a las medidas restrictivas recogidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²³.
- En contextos nacionales específicos, como situaciones de conflicto armado, en los cuales la restricción a reunirse y asociarse libremente puede equivaler a una denegación de los derechos de las personas²⁴.
- En el contexto electoral, al prohibirse reuniones o producirse actos de hostigamiento e intimidación contra miembros de asociaciones que promueven la transparencia y los principios democráticos²⁵.

Nunca será necesario suspender la vigencia del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación durante un estado de excepción²⁶.

Las restricciones deben ser examinadas a la luz de las consecuencias que implican para sus autores y para las víctimas correspondientes, así como para la misma asociación²⁷. En este sentido, la pro-

²¹ Comité de DH. *Asunto Galina Youbko c. Bielorrusia*, 17 marzo 2014, párr. 9.5.

²² *Ídem*.

²³ A/61/267, párr. 53, en *Ibidem*, párr. 21.

²⁴ *Ibidem*, párr. 22.

²⁵ *Ibidem*, párr. 23.

²⁶ *Ibidem*, párr. 19.

²⁷ Comité de DH. *Asunto Sergey Kalyakin c. Bielorrusia*, 10 octubre 2014, párr. 9.3.

hibición debe ser una medida de último recurso y las autoridades podrán prohibir una reunión pacífica únicamente cuando una medida menos restrictiva resulte insuficiente para lograr los objetivos legítimos de las autoridades.

La mera existencia de justificaciones razonables y objetivas para la restricción del derecho de asociación no es suficiente. Los Estados parte deben demostrar que la prohibición de una asociación es necesaria para prevenir de un peligro real y no solo hipotético para la seguridad nacional o el orden democrático, así como el hecho de que medidas menos intrusivas resultarían insuficientes para la consecución del mismo objetivo²⁸.

Toda restricción debe ser necesaria y proporcional al objetivo planteado, debiéndose facilitar la celebración de las reuniones de manera que el mensaje que se pretenda transmitir pueda llegar a sus destinatarios, sin coaccionar a los organizadores para que acaten las propuestas de las autoridades si estas socavan la esencia de su derecho a la libertad de reunión pacífica.

Se pueden imponer restricciones legales al ejercicio de la libertad de asociación cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Principales obligaciones del Estado para garantizar la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SUDH

Como se ha visto antes, en más de un tratado internacional se reconoce las libertades de reunión pacífica y de asociación, y, por tanto, de cada uno de ellos derivan obligaciones que los Estados deben de cumplir. Sin embargo, son obligaciones que, por el contenido y características de los artículos 21 y 22 del PIDCP, sirven de referencia y punto de partida para el entendimiento e interpretación de las demás normas. Así, como obligaciones mínimas que los Estados deben de cumplir en el marco de este sistema, se pueden identificar las siguientes:

- La obligación de respetar las libertades de reunión pacífica y de asociación es vinculante en su conjunto para todos y cada uno de los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o de gobierno, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local), así como para entidades semiestatales²⁹.
- No supeditar el derecho a la libertad de reunión pacífica a la obtención de una autorización previa. En este sentido, ésta debe ser sometida a una evaluación de la proporcionalidad que no sea excesivamente burocrática y presentarse, preferentemente, con una antelación máxima de 48 horas a la fecha prevista para celebrar la reunión³⁰.
- La falta de notificación previa de los organizadores de una reunión a las autoridades no debe motivar la disolución automática de ésta ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales

²⁸ Comité de DH. *Asunto Aleksander Belyatsky et al. c. Bielorrusia*, 24 julio 2007, párr. 7.3.

²⁹ *Ibidem*, párr. 6.

³⁰ *Ibidem*, párr. 28.

o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad; en esto reviste la importancia de las reuniones espontáneas.

- La libre circulación vehicular no debe anteponerse automáticamente a la libertad de reunión pacífica.
- El Estado parte está obligado a justificar la limitación de un derecho protegido por el artículo 21 del Pacto³¹.
- Los Estados no solo tienen la obligación *negativa* de proteger las reuniones pacíficas contra injerencias indebidas a su ejercicio, sino que también deben tomar medidas *positivas* para facilitarlas³².
- Los Estados partes deben proteger a los participantes de los actos perpetrados por personas aisladas o grupos de personas, incluidos agentes provocadores y contramanifestantes, con el propósito de perturbar o dispersar tales reuniones. En este sentido, deben tomar medidas para asegurar que no interfieran terceros en los derechos sindicales³³.
- El derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes deben ser principios rectores de la actuación policial en las reuniones y asociaciones públicas. Por consiguiente, los medios físicos necesarios para el mantenimiento de la seguridad pública deben emplearse de manera racional y proporcionada, con respeto a los derechos a la vida y a la integridad personal.
- El Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo³⁴. Ello requiere que proporcione plena reparación a las personas cuyos derechos enunciados en el Pacto hayan sido vulnerados.³⁵
- El Estado Parte está obligado, entre otras cosas, a adoptar medidas apropiadas para proporcionar a los autores una indemnización adecuada y medidas para evitar que se comenten violaciones semejantes en el futuro.³⁶
- Deben oponerse al confinamiento o contención de los manifestantes en un área pequeña de la que se les impida salir, rodeados por las fuerzas del orden.
- Deben entablar un diálogo genuino, entre otras cosas mediante la negociación, entre las autoridades de orden público y los organizadores de reuniones, para asegurar que las reuniones públicas se celebren sin contratiempos.
- Deben procurar que se imparta una capacitación adecuada al personal administrativo y de las fuerzas del orden en relación con el respeto al derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

31 Comité de DH. *Asunto Evgeny Basarevsky y Valery Rybchenko*, supra nota 11, párr. 9.5.

32 *Ibidem*, párr. 33.

33 Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas de 2018, párr. 60.

34 Comité de DH. *Asunto Evgeny Basarevsky y Valery Rybchenko*, supra nota 11, párr. 11.

35 *Ídem*.

36 *Ídem*.

- Donde exista un sistema de permisos, debe supervisarse sistemáticamente la labor de los funcionarios administrativos encargados de emitir autorizaciones a fin de impedir la denegación arbitraria de las solicitudes.

Estas obligaciones no son un listado exhaustivo, sino simplemente algunas que derivan expresamente del PIDCP³⁷ o que han sido especialmente reiteradas o destacadas en las interpretaciones que hace de dicho Pacto el Comité de Derechos Humanos (CDH).

Órganos y mecanismos responsables de vigilar el cumplimiento y respeto del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SUDH

Los Estados parte por medio de sus diversos órganos y autoridades son los principales obligados a cumplir con el contenido del PIDCP y de los demás tratados citados anteriormente. En caso de que incumplan con sus obligaciones establecidas en los artículos 21 y 22 de dicho Pacto, esa situación, de acuerdo con el Protocolo Facultativo del PIDCP⁴¹, esto es, si el Estado ha aceptado la competencia del órgano de vigilancia, se puede denunciar ante:

Comité de Derechos Humanos (CDH). Sesiona en Ginebra, Suiza

Ese Comité es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del PIDCP por sus Estados Partes, recibiendo informes de éstos, así como peticiones y comunicaciones en las que se denuncia, entre otras cosas, una violación a la libertad de reunión y asociación pacíficas. Por su naturaleza, es el órgano de Naciones Unidas con facultades jurídicas más sólidas y amplias respecto a los derechos que aquí se analizan.

No obstante lo anterior, al reconocerse la libertad de asociación y reunión pacíficas en otros tratados especializados, como se estableció antes (1.1), también se pueden denunciar violaciones específicas a ambos derechos, si el Estado respectivo ha reconocido la competencia en cada caso y de acuerdo con cada tratado, ante:

- **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (libertad sindical).**
- **Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.**
- **Comité de los Derechos del Niño.**
- **Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familias.**
- **Comité de los Derechos de las personas con Discapacidad.**
- **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.**

³⁷ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 9.

De manera auxiliar o complementaria, aunque con menor fuerza jurídica en sus intervenciones, los casos de violaciones de la libertad de reunión y asociación pacíficas se pueden también poner en conocimiento de:

Relatoría Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación³⁸

La Relatoría es el mecanismo o procedimiento especial que tanto da asistencia técnica y asesoría a los Estados, como recaba información, recibe denuncias y formula recomendaciones en casos o situaciones relacionadas con violaciones del derecho a la libertad de reunión pacífica y asociación, la discriminación, las amenazas o el uso de la violencia, el hostigamiento, la persecución o la intimidación contra personas que traten de ejercer o promover el ejercicio del derecho en cuestión.

Requisitos y procedimientos para denunciar violaciones de la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SUDH

Por su importancia y utilidad, a continuación se destacaran los procedimientos disponibles tanto ante el Comité de Derechos Humanos, como ante el Relatoría Especial sobre la libertad de reunión pacífica y de asociación de Naciones Unidas para hacerle llegar denuncias de casos de afectación de las mismas. Sin perder de vista, una vez más, que el primero es el que, por su naturaleza, mayor fuerza jurídica tiene, la segunda puede conocer de casos y situaciones de más países.

A. Comité de Derechos Humanos

Este Comité tiene un procedimiento específico para recibir denuncias e información por casos y situaciones en los que se alegue una violación de la libertad de reunión y asociación pacíficas:

Denuncias de particulares

El Primer Protocolo Facultativo del PIDCP otorga al Comité competencia para examinar las denuncias de los particulares en relación con supuestas violaciones del Pacto cometidas por los Estados parte. Todo individuo que alegue una violación de cualquiera de sus derechos enumerados en el Pacto y que haya agotado todos los recursos internos disponibles podrá someter a la consideración del Comité una comunicación escrita, si el Estado ha ratificado el Protocolo Facultativo y cumpliendo con los siguientes requisitos:

³⁸ Creada por el Consejo de Derechos Humanos por resolución 15/21 de 6 de octubre de 2010.

- Presentarla por escrito, de preferencia en computadora (o máquina de escribir). Limitar la comunicación a un máximo de 30 páginas (sin incluir los anexos), se puede presentar en cualquiera de los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas (árabe, chino, español, francés, inglés o ruso).
- La comunicación debe ser presentada por o en nombre de personas que consideran ser víctimas de una afectación a la libertad de reunión pacífica y de asociación (artículo 20 y 21 PIDCP), por parte de un Estado que haya ratificado el Protocolo Facultativo del PIDCP.
- Identificar al Estado responsable e incluir el nombre completo de todas las instituciones referidas en su comunicación (fuerzas de seguridad, organismos gubernamentales u otros), y no únicamente las formas abreviadas. Se insiste en que es importante verificar que dicho Estado haya ratificado el PIDCP y aceptado la competencia del Comité para examinar quejas individuales, de conformidad con el artículo 1 del Protocolo Facultativo del Pacto.
- La comunicación no debe ser anónima: la identidad de la víctima y del autor de la comunicación y sus datos de contacto son necesarios para que el Estado parte pueda responder a las alegaciones y para que el Comité pueda estar en contacto con ellos/as a lo largo del proceso. No obstante, la víctima o víctimas y/o el autor puede solicitar, sin perjuicio del criterio del Comité, que se mantenga la confidencialidad de su identidad en la decisión final del Comité.
- Si el autor presenta una comunicación en nombre de otras personas, debe contar con el consentimiento escrito de esas personas, o debe justificar que tiene un interés legítimo para presentar tal solicitud y que la persona o personas concernidas no están en condiciones para dar su consentimiento (no hay ningún requisito en cuanto al formato en el cual se deba presentar dicha justificación).
- Se deben haber agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, o se debe demostrar que los recursos en el ámbito nacional se van a prolongar más allá de lo razonable, o que son ineficaces o inaccesibles (las simples dudas del autor con relación a la eficacia y accesibilidad de los recursos nacionales no son suficientes).
- La misma cuestión no debe haber sido tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza (p.ej. mecanismos regionales de derechos humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos o la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos).
- Describir los hechos del caso, identificando al menos los elementos que se detallan para cada caso en el apartado siguiente (Relatoría).

B. Relatoría Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Ante la Relatoría se pueden desarrollar los siguientes procedimientos:

Llamamientos urgentes

Para casos individuales relacionados con la promoción y protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, transmite al gobierno interesado la información recibida y le pide observaciones y comentarios.

Cartas de alegación

Para comunicar información acerca de violaciones presuntamente ya cometidas y/o de los casos relacionados con tendencias generales -incluido el marco jurídico y sus aplicaciones en lo que respecta a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

La presunta violación debe describirse detalladamente, motivo por el que debe especificarse al menos, excepto de tratarse de casos de extrema urgencia, cierta **información esencial**:

- *Nombre de la/s víctima/s alegada/s*: proporcionar los nombres y apellidos de las víctimas, ya sean individuos, grupos u organizaciones.
- *Estatus de la víctima*: tipo de actividad en la que está involucrada.
- *Violación/es alegadas / abuso/s cometidos contra la víctima en el ejercicio de sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*: proporcionar la descripción del hecho, su localización geográfica y temporal y su situación actual.
- *Autores*: señalar el responsable del cometido de la violación (o abuso en el caso que el autor sea un actor no estatal).
- *Acción de las autoridades*: hacer constar si se ha informado a las autoridades de la cuestión y el tipo de acción realizado.
- *Autor/a de la queja*: proporcionar el nombre y la información de contacto, así como el rol profesional en caso que sea relevante.

En el caso de disponer de **información adicional** que complemente los asuntos esenciales anteriormente enumerados, puede resultar útil facilitarla debido a la agilización que permite en la obtención de una respuesta.

- Información sobre el género, edad, nacionalidad y profesión si la víctima es un individuo.
Información de contacto (manteniéndose) confidencial si la víctima es un individuo o una organización.
La ciudad y el país donde la víctima (persona/s, organización) realiza su trabajo.
- Descripción cronológica si la violación inicial ha dado lugar a otros hechos. Por ejemplo, si la preocupación inicial es que un activista ha sido arrestado cuando ejercía sus derechos a la libertad de reunión pacífica y/o de asociación, deben proporcionar detalles. Sin embargo, si luego fue detenido/a, otra información útil podría incluir: el lugar de la detención; si la persona tiene acceso a un abogado; las condiciones de la detención; la acusación; etc.
- Presencia de testigos de la violación o abuso alegado, así como la ocurrencia de alguna otra víctima en caso que así sea.
- Información acerca de cualquier acción llevada a cabo por la víctima u organizaciones de derechos humanos.

En cuanto a proyectos o legislación existente que restringirían indebidamente los derechos a la libertad de reunión pacífica y/o de asociación, deben indicarse las provisiones problemáticas de manera clara, proporcionando una copia del texto legislativo en el idioma original así como en inglés, francés o español cuando sea posible. Y en caso de alegaciones de represalias contra la(s) víctima(s) debido a su cooperación con las Naciones Unidas, debe quedar claramente indicado en la queja.

Vale la pena reiterar que, es importante en todo caso tener muy presente la diferencia que hay entre el trámite de un caso ante el Comité y ante la Relatoría, especialmente como se ha dicho antes, por la flexibilidad que tiene el segundo y la mayor rigurosidad del primero, pero también por los efectos jurídicos que en uno u otro caso pueden generar sus resoluciones. Ante el Comité, sólo se pueden presentar casos si el país en el que ha ocurrido la violación de la libertad de reunión pacífica y de asociación ha aceptado la competencia de éste.

No obstante eso, en caso de llamamientos urgentes, es de gran importancia la actividad e intervención que se puede desarrollar desde la Relatoría, por una parte, porque se puede ocupar de países que no sean parte del PIDCP y, por otra, porque el Comité no tiene un sistema similar de acción inmediata en casos de libertad de reunión y asociación pacíficas.

Dentro de los ámbitos específicos que pueden desarrollarse desde la Relatoría, a partir de sus dos procedimientos, está, por ejemplo, el de **solicitar aclaraciones a los gobiernos** para la protección de la libertad de reunión pacífica y de asociación (que debe ser confidencial hasta su presentación en el informe anual) por parte de los mismos, de organizaciones no gubernamentales y cualesquiera otras partes que conozcan situaciones y casos pertinentes, relacionada con:

- Detención, discriminación o amenazas o empleo de la violencia y del hostigamiento, incluida la persecución y la intimidación, contra personas que traten de ejercer o hayan ejercido de manera pacífica su derecho, o traten de promover su derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

Duración del procedimiento de casos de violación del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante los órganos del SUDH desde la presentación de la petición hasta su resolución final

- Actividades en los partidos políticos de oposición y de los activistas sindicales, ya sea como grupo o como particulares.
- Intromisiones indebidas en la libertad de reunión pacífica y de asociación por parte de cualquier autoridad o ente estatal.

Por lo que hace a los demás comités que se han mencionado antes y que tendrían competencia para conocer de situaciones concretas referentes a la libertad de reunión pacífica y de asociación vinculados con temas de libertad sindical, discriminación racial, niñez, trabajadores migrantes o personas con discapacidad, el procedimiento y requisitos serían prácticamente los mismos que se han indicado para el Comité de Derechos Humanos, con la única diferencia de que se tendría que hacer referencia expresa al artículo que reconoce el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación en cada tratado para fijar de forma clara el ámbito competencial y alcances del caso que se plantea.

Duración del procedimiento de casos de violación del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante los órganos del SUDH desde la presentación de la petición hasta su resolución final

Como se ha establecido antes, el Comité de Derechos Humanos es el órgano especializado que, con mayor fuerza jurídica en el ámbito de las Naciones Unidas, puede conocer de casos de violación a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

No obstante eso, como también se ha mencionado, otros órganos de Naciones Unidas podrían conocer de casos concretos de afectaciones a dichos derechos humanos. Ante esa situación, a continuación, se muestran los plazos del Comité de Derechos Humanos, que es el único que hasta el momento en el que se concluye esta guía ha conocido de ese tipo de casos. Reiterando que en la Relatoría no se tramitan casos individuales como precedentes que finalizan en informes o resoluciones, por lo que no existe forma de establecer la duración del procedimiento de casos individuales.

Tiempo mínimo	Tiempo máximo	Tiempo promedio
1 año	8 años y 11 meses	4 años y 10 meses

Principales casos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Caso	País	Fecha del dictamen
Berik Zhagiparov 2441/2014	KAZAJSTÁN	25 octubre 2018
Rasul Guliyev 2407/2014	AZERBAIYÁN	23 julio 2018
Pavel Levinov 2239/2013	BIELORRUSIA	19 julio 2018
Tatyana Severinets 2230/2012	BIELORRUSIA	19 julio 2018
Andrei Sannikov 2212/2012	BELORUSSIA	6 abril 2018
Arab Millis 2398/2014	ARGELIA	6 abril 2018
Elena Popova 2217/2012	RUSIA	6 abril 2018
Adelaida Kim 2175/2012	UZBEKISTÁN	4 abril 2018
Leonid Sudalenko y Anatoly Poplavny 2190/2012	BIELORRUSIA	4 abril 2018
Mohamed Rasheed, Jared Genser y Nicole Santiago 2270/2013	MALDIVAS	4 abril 2018
Dmitry Koreshkov 2168/2012	BIELORRUSIA	9 noviembre 2017
Zinaida Shumilina 2142/2012	BIELORRUSIA	28 julio 2017
Yan Melnikov 2147/2012	BIELORRUSIA	14 julio 2017

Principales casos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

F.A.H. y otros 2121/2011	COLOMBIA	28 marzo 2017
Leonid Sudalenko y Anatoly Poplavny 2139/2012	BIELORRUSIA	3 noviembre 2016
K. A. 2112/2011	BIELORRUSIA	3 noviembre 2016
Margarita Korol 2089/2011	BIELORRUSIA	14 julio 2016
Valentin Evzrezov 2102/2011	BIELORRUSIA	14 julio 2016
Evgeny Basarevsky y Valery Rybchenko 2109/2011	BIELORRUSIA	14 julio 2016
Androsenko 2092/2011	BIELORRUSIA	30 marzo 2016
Sudalenko 2016/2010	BIELORRUSIA	5 noviembre 2015
Poplavny 2019/2010	BIELORRUSIA	5 noviembre 2015
Romanovsky 2011/2010	BIELORRUSIA	29 octubre 2015
Derzhavtsev 2076/2011	BIELORRUSIA	29 octubre 2015
Statkevich & Matskevich 2133/2012	BIELORRUSIA	29 octubre 2015
Bakur 1902/2009	BIELORRUSIA	15 julio 2015
Evrezov 1988/2010	BIELORRUSIA	15 julio 2015
Pugach 1984/2010	BIELORRUSIA	15 julio 2015
Toregozhina 2137/2012	KAZAJISTÁN	21 octubre 2014

Principales casos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Kalyakin 2153/2012	BIELORRUSIA	10 octubre 2014
Raisa Mikhailovskaya y Oleg Volchek 1993/2010	BIELORRUSIA	24 julio 2014
Kuznetsov 1976/2010	BIELORRUSIA	24 julio 2014
Igor Bazarov 1934/2010	BIELORRUSIA	24 julio 2014
Poliakov 2030/2011	BIELORRUSIA	17 julio 2014
Kirsanov 1864/2009	BIELORRUSIA	20 marzo 2014
Galina Youbko 1903/2009	BIELORRUSIA	17 marzo 2014
Sekerko 1851/2008	BIELORRUSIA	28 octubre 2013
Alekseev 1873/2009	RUSIA	25 octubre 2013
Turchenyak 1948/2010	BIELORRUSIA	24 julio 2013
Kovalenko 1808/2008	BIELORRUSIA	17 julio 2013
Govsha et al. 1790/2008	BIELORRUSIA	27 julio 2012
J.B.R. et al. 1822, 1823, 1824, 1825 & 1826/2008	COLOMBIA	23 julio 2012
Korneenko 1226/2003	BIELORRUSIA	20 julio 2012
Chebotareva 1866/2009	RUSIA	26 marzo 2012
Belyazeka 1772/2008	BIELORRUSIA	26 marzo 2012

Principales casos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Korneenko 1634/2007	BIELORRUSIA	26 marzo 2012
R.A.D.B. 1800/2008	COLOMBIA	31 octubre 2011
Kungurov 1478/2006	UZBEKISTÁN	20 julio 2011
Katsora et al. 1383/2005	BIELORRUSIA	25 octubre 2010
Lucas 1541/2007	COLOMBIA	27 octubre 2009
Belyatsky 1296/2004	BIELORRUSIA	24 julio 2007
Abbassi 1172/2003	ARGELIA	28 marzo 2007
Korneenko et al. 1274/2004	BIELORRUSIA	31 octubre 2006
Khadje 1438/2005	PAÍSES BAJOS	31 octubre 2006
Zvozkov et al. 1039/2001	BIELORRUSIA	17 octubre 2006
Rivera Fernández 1396/2005	ESPAÑA	28 octubre 2005
Lee 1119/2002	REPÚBLICA DE COREA	20 julio 2005
Wallmann 1002/2001	AUSTRIA	1 abril 2004
Arenz 1138/2002	ALEMANIA	24 marzo 2004
Gauthier 633/1995	CANADÁ	7 abril 1999
Kivenmaa 412/1990	FINLANDIA	31 marzo 1994
J.B. 118/1982	CANADÁ	18 julio 1986

Otros mecanismos relevantes para la libertad de reunión pacífica y de asociación en el marco de la Organización de Naciones Unidas

Además de los casos o peticiones individuales que en esencia son lo que se ha analizado antes, también es posible en el marco del sistema de Naciones Unidas hacer del conocimiento de la Comité de Derechos Humanos la situación de la libertad de reunión y de asociación pacíficas en un país por medio de otras funciones que éste tiene a su cargo. Así, se le podrían dar a conocer a partir de:

Informes sombra o alternativos

Estos se presentan ante el Comité cuando el país respectivo presenta su informe periódico al que está obligado, en el que da a conocer a dicho Comité las medidas que ha desarrollado para dar cumplimiento a sus obligaciones contenidas en el PIDCP³⁹. En estos se debe buscar contrastar de manera sólida la información que se presenta oficialmente para darle a conocer al Comité la visión de la sociedad civil respecto al cumplimiento e incumplimiento que está haciendo el Estado de sus obligaciones vinculadas con la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Visitas *in loco*

El Comité puede visitar un país por invitación de éste o autorización ante información que reciba que indique que en ese Estado se están violando seriamente los derechos de libertad de reunión y de asociación pacíficas reconocidos en el PIDCP. Durante la visita se pueden solicitar reuniones y hacer llegar información al Comité para que en su informe respectivo recoja las situaciones que interesa destacar, afectaciones o riesgos que hay para la libertad de reunión pacífica y asociación en un país o región.

Situación muy similar se puede hacer con la Relatoría, pero ante ésta los Estados no presentan un informe, sino que es la propia Relatoría quien anualmente presenta su informe ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y en él puede recoger la información que se le haga llegar de situaciones específicas o generales, más allá de casos concretos de afectaciones a la libertad de reunión pacífica y asociación. El otro mecanismo es el mismo que en el caso del Comité, a partir de visitas *in situ* que lleve a cabo la Relatoría al respectivo país.

³⁹ Todos los Estados parte deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos (por lo general cada cuatro años). El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales".

Por otro lado, la ONU dispone de una única agencia "tripartita" que reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros para establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de todos, mujeres y hombres. Se trata de la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, que, con la libertad sindical y la negociación colectiva como uno de sus principios fundacionales estimó necesario crear el **Comité de Libertad Sindical (CLS)** para controlar su cumplimiento en aquellos países que no hubieran ratificado los convenios pertinentes.

Se trata de un órgano que emana del Consejo de Administración, creado en 1951, cuyo objetivo es examinar las quejas de organizaciones de empleadores y trabajadores sobre las violaciones de libertad sindical contra los Estados miembros, hayan o no ratificado los convenios pertinentes. Si el Comité acepta el caso, se pone en contacto con el gobierno interesado para establecer los hechos. Y si decide que se ha producido una violación de las normas o de los principios de libertad sindical, emite un informe a través del Consejo de Administración y formula recomendaciones sobre cómo podría solucionarse la situación. Posteriormente, se solicita a los gobiernos que informen sobre la aplicación de sus recomendaciones, ya que su función no consiste en acusarlos o condenarlos, sino en garantizar y promover el derecho de organización de los trabajadores y de los empleadores. Es decir, sus funciones se limitan al examen de las quejas que se le someten y no a formular conclusiones de carácter general sobre la situación sindical en los países en cuestión.

Las quejas presentadas ante la OIT, ya sea directamente o por intermedio de las Naciones Unidas, deben emanar de organizaciones de trabajadores, de empleadores o de gobiernos, con independencia de que el país de que se trate haya o no ratificado los convenios sobre libertad sindical. En este sentido, goza de entera libertad para decidir si una organización puede ser considerada profesional desde el punto de vista de la Constitución de la OIT.

En cuanto a la forma de las quejas:

- Deben ser presentadas por escrito, debidamente firmadas por quien representa al organismo facultado para presentarlas, y deben ir acompañadas, en la medida de lo posible, de pruebas en apoyo a las alegaciones relativas a casos precisos de violación de los derechos sindicales.
- No constituirán un recurso formal para el conocimiento del Comité si son simples copias de comunicaciones dirigidas por organizaciones a terceros.
- Deben provenir de asambleas o reuniones que constituyan organizaciones con existencia permanente y posibilitar el mantenimiento de correspondencia con el Comité.

De manera breve, estos son los mecanismos y órganos que en el marco de las Naciones Unidas podrían conocer de caso en los que de una u otra forma se afecte o esté en riesgo la libertad de reunión pacífica y de asociación.

Nota sobre la Observación General No. 37 "Derecho de reunión pacífica" que aprobará y publicará en el año 2020 el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas

En el momento en el que se publica esta guía aún no ha sido concluida la Observación General No. 37 que será, sin duda alguna, un documento de gran importancia para definir los alcances, límites, caracterización y demás aspectos que definen el *derecho de reunión pacífica* contenido en el artículo 21 del PIDCP.

De los trabajos desarrollados hasta septiembre de 2019 por el Comité de Derechos Humanos existe únicamente un borrador que recoge muchos de los estándares y caracterización que se recogen en esta guía al sintetizar la experiencia de todas las regiones del mundo en el tema. Sin embargo, su contenido sigue en debate y precisión terminológica. No obstante, algunas de las líneas fundamentales en que se sustentará y en las que se profundizará en dicha Observación son, de manera sintética y general, las siguientes:

A. Caracterización del derecho a reunión pacífica

- El derecho de reunión pacífica es importante por sí mismo, puesto que protege la capacidad de las personas para ejercer su autonomía al tiempo que experimentan la solidaridad con los demás.
- La ausencia de este derecho es una señal de represión y falta de democracia.
- Las reuniones pacíficas pueden adoptar muchas formas, incluidas las manifestaciones, las reuniones propiamente dichas, los desfiles, las huelgas, los mítines, las sentadas, los acontecimientos populares, los *flashmobs*, etc.
- Se deben permitir, en la medida de lo posible, las reuniones ilícitas, siempre y cuando sean pacíficas.
- Las reuniones con un mensaje político se deberían facilitar en mayor medida y, por lo tanto, deberían gozar de una mayor protección.
- Si una reunión concreta deja de ser pacífica, los participantes conservan todos sus demás derechos en virtud del Pacto, como el derecho a la vida.
- Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades y riesgos para la protección de las reuniones pacíficas, por lo que es necesario tener en cuenta ese tipo de consideraciones en la evaluación del marco jurídico necesario para dar pleno efecto al artículo 21 en la actualidad.

- El derecho puede ser ejercido, por ejemplo, por ciudadanos extranjeros, como los trabajadores migratorios, los solicitantes de asilo y los refugiados y las personas que hayan cruzado una frontera para participar en una reunión.
- A fin de que se pueda calificar como "reunión", debe haber más de una persona al mismo tiempo, en un lugar accesible al público, con el fin de expresarse colectivamente. Las protestas de una sola persona no están amparadas por el artículo 21. También abarca las actividades que se lleven a cabo fuera del ámbito de la reunión, pero que son fundamentales para que el ejercicio tenga sentido.
- Las reuniones espontáneas, en respuesta directa a acontecimientos que no permitan disponer de tiempo suficiente para esa notificación, coordinadas o no, también están protegidas por el artículo 21.
- El mero trastorno de los horarios no constituye violencia.
- La infracción de la ley de forma pacífica durante una reunión, como puede ocurrir, por ejemplo, en las campañas de desobediencia civil o acción directa, está amparada por el artículo 21.
- La violencia de las autoridades contra los participantes en una reunión pacífica no hace que la reunión sea violenta.
- Normalmente, se debería permitir que las reuniones terminen por sí solas. No hay reglas fijas sobre las restricciones de su duración.

B. Obligaciones de los Estados, formas de actuación y restricciones admisibles

- La obligación principal de los Estados en lo que respecta a las reuniones pacíficas es, en la medida de lo posible, dejar que se celebren.
- El Estado tiene la obligación de adoptar todas las medidas posibles para proteger a los participantes y permitir que la reunión se celebre de manera ininterrumpida.
- Los Estados parte deberían abstenerse de bloquear indebidamente la conexión a Internet en relación con las manifestaciones.
- Las reuniones pacíficas no constituyen un derecho absoluto y, en algunos casos, se pueden restringir.
 - Los tres requisitos generales principales para las limitaciones de los derechos del Pacto son la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad.

- Cuando se puedan imponer limitaciones a una reunión, las autoridades competentes deberían considerar una serie de opciones, en lugar de limitarse a elegir entre la no intervención y la prohibición.
 - Se puede presumir que las restricciones generales de las reuniones públicas son desproporcionadas.
 - Corresponde a las autoridades justificar las restricciones como excepciones legítimas a la norma.
 - Las limitaciones no se deben utilizar, explícita o implícitamente, para sofocar la oposición política a un gobierno.
 - Las restricciones no deben estar dirigidas específicamente a determinadas categorías de posibles participantes.
 - "Orden público" y "ley y orden" no son sinónimos y el delito de "desórdenes públicos" no se debe utilizar para prohibir las reuniones legítimas.
 - Las reuniones pacíficas rara vez llegarán al umbral de la "seguridad nacional" para justificar las limitaciones.
 - Rara vez se deberían imponer limitaciones a las reuniones pacíficas para "la protección de la moral".
 - Por lo general, se debería evitar la identificación de zonas prohibidas para los manifestantes, como los perímetros de los tribunales, el parlamento o los hospitales, ya que se trata de espacios públicos.
 - Los Estados parte no deberían limitar el número de participantes en las reuniones.
- Los procedimientos de apelación contra una prohibición de una reunión no debería comprometer el ejercicio del derecho.
 - Se debería excluir a algunas reuniones de los requisitos de notificación.
 - Por lo general, no se deberían imponer regímenes de autorización en virtud de los cuales se deba solicitar permiso a las autoridades para reunirse.
 - No se puede prohibir a los periodistas y los observadores que graben las reuniones o informen sobre ellas, incluidas las acciones de los agentes del orden.

C. Otros aspectos relevantes para el ejercicio del derecho a reunión pacífica

Otros aspectos que ahora no se pueden sintetizar, pero que tendrán un desarrollo importante en el contenido de la Observación serán:

- Los deberes y facultades de las fuerzas de orden, describiendo límites y características deseables de sus actuaciones antes, durante y después de una reunión pacífica.

- El ejercicio del derecho en situaciones de estados de emergencia, incluidos los conflictos armados.
- La relación del derecho a la reunión pacífica con otros derechos humanos contenidos en el PIDCP.

Si bien algunas de las líneas base antes descritas podrían cambiar durante los debates y aprobación de la Observación, también es cierto que muchas de ellas son sólo en realidad una actualización, sistematización y, en algunos casos, ampliación de los estándares ya existentes en el sistema universal y los sistemas regionales. Y, más bien, la Observación es un llamado de atención necesario para evitar más regresiones en el ejercicio y garantía de este derecho.

Sistema Europeo de Derechos Humanos (SEDH)

2

Tratado base

En el marco del sistema europeo de derechos humanos, la libertad de reunión pacífica y de asociación están reconocidas de manera amplia en la norma jurídica que crea y organiza todo ese sistema de protección de derechos humanos, siendo esto específicamente en:

Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)

Adoptado en Roma, Italia, el 4 de noviembre de 1950. En vigor desde el 3 de septiembre de 1953

Artículo 11.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.
2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que 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 ajenos. 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 Estado.

Los 47 Estados miembros del Consejo de Europa son parte al Convenio

Además, más allá del ámbito del Consejo de Europa⁴⁰ resulta útil mencionar que en el marco de la Unión Europea⁴¹ y, por tanto, fuera de lo que comúnmente se conoce como sistema europeo de derechos humanos, existe la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* que en su artículo 12 reconoce el derecho a la libertad de reunión y de asociación⁴². Esta norma no será analizada en esta guía, pero es importante que se tenga presente su existencia en un análisis más amplio de las distintas regulaciones y reconocimientos del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación que existen en Europa.

⁴⁰ En el que participan 47 Estados europeos.

⁴¹ Integrada por 28 Estados europeos (sin contar la próxima salida de Reino Unido).

⁴² Artículo 12. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que implica el derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.

Caracterización del derecho a la libertad de reunión pacífica en el SEDH

- Es un derecho de toda persona, sin discriminación de ningún tipo.
- Se trata de un derecho que debe ser ejercido de manera pacífica, siendo la *intención* el elemento determinante para su protección y no la ocurrencia accidental de violencia o desorden⁴³.
- El ejercicio de este derecho no podrá ser objeto de otras restricciones que 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 ajenos.
- Como derecho fundamental en una sociedad democrática, no debe ser interpretado de forma restrictiva⁴⁴.
- La reunión no puede tener intenciones violentas ni incitar a comportamientos semejantes, así como tampoco rechazar los fundamentos de una sociedad democrática⁴⁵.
- El derecho a la libertad de reunión comprende tanto las reuniones privadas como las reuniones en lugares públicos, ya sean estáticas o en forma de procesión⁴⁶.
- Puede ser ejercido por participantes individuales y por las personas que organizan la reunión⁴⁷.
- Está estrechamente relacionado con el derecho a la libertad de expresión, ya que la protección de las opiniones personales, así como la provisión de un foro para el debate público, son algunos de sus objetivos⁴⁸.
- Comprende manifestaciones que puedan molestar u ofender a personas con ideas opuestas, por más chocantes e inaceptables que sean las opiniones o las palabras que se usen para las autoridades⁴⁹.
- Los procedimientos de autorización no pueden convertirse en un fin en sí mismo, invadiendo la esencia del derecho⁵⁰.

⁴³ Tribunal EDH. División de investigación. *Artículo 11. La realización de reuniones públicas en la jurisprudencia del Tribunal*, 28 mayo 2013, p. 6; *Asunto Forcadell i Lluís y Otros c. España*, 7 mayo 2019, párr. 25.

⁴⁴ Tribunal EDH. *Asunto Navalnyy c. Rusia*, 15 noviembre 2018, párr. 98; *Asunto Djavit An c. Turquía*, 9 julio 2003, párr. 56; *Asunto Kudrevičius y Otros c. Lituania*, 15 octubre 2015, párr. 91; *Asunto Taranenko c. Rusia*, 15 mayo 2014, párr. 65; *Asunto Forcadell i Lluís y Otros*, *supra* nota 48, párr. 25.

⁴⁵ Tribunal EDH. *Asunto Navalnyy*, *supra* nota 49, párr. 98.

⁴⁶ *Ídem*; *Asunto Djavit An*, *supra* nota 49, párr. 56; *Asunto Cristianos contra Racismo y Fascismo c. Reino Unido*, 16 julio 1980, párr. 4.

⁴⁷ Tribunal EDH. *Asunto Navalnyy*, *supra* nota 49, párr. 98; *Asunto Cristianos contra Racismo y Fascismo*, *supra* nota 51, párr. 4.

⁴⁸ Tribunal EDH. *Asunto Navalnyy*, *supra* nota 49, párr. 101.

⁴⁹ Tribunal EDH. *Asunto Kudrevičius y Otros*, *supra* nota 49, párr. 145.

⁵⁰ Tribunal EDH. *Asunto Navalnyy*, *supra* nota 49, párr. 100.

- El riesgo de contestaciones violentas en oposición a la reunión pacífica, o la posibilidad de que extremistas con intenciones violentas, ajenas a la asociación organizadora, participen de la reunión, no legitima la injerencia del derecho⁵¹.
- Comprende el derecho a un recurso efectivo que exija responsabilidad por las violaciones y los abusos cometidos al mismo, así como la vigilancia durante su misma celebración.

Caracterización del derecho a la libertad de asociación en el SEDH

- Es un derecho reconocido a toda persona, sin discriminación de ningún tipo.
- Incluye el derecho a fundar, con otras personas, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.
- El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que 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 ajenos.
- Comprende tanto el derecho a establecer asociaciones como el de adherirse a ellas sin temor a las repercusiones⁵².
- Puede tener fines de cualquier índole siempre que sean lícitos.
- La protección a la libertad de pensamiento y expresión es uno de sus propósitos⁵³.
- Supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación⁵⁴.
- Su debida notificación, e incluso los procedimientos de autorización, no deben invadir en general la esencia del derecho, motivo por el que la aplicación de tales reglas no puede convertirse en un fin en sí mismo⁵⁵.
- Comprende el derecho a constituir un sindicato o a afiliarse al mismo como aspecto especial, pu-

⁵¹ *Asunto Cristianos contra Racismo y Fascismo*, supra nota 51, párr. 4.

⁵² Tribunal EDH. *Asunto Young, James y Webster c. Reino Unido*, 13 agosto 1981, párr. 51.

⁵³ *Ibidem*, párr. 57; *Asunto Sigurður A. Sigurjónsson c. Islandia*, 30 junio 1993, párr. 37; *Asunto Chassagnou y Otros c. Francia*, 29 abril 1999, párr. 103; *Asunto Refah Partisi (Partido del Bienestar) y Otros c. Turquía*, 13 febrero 2003, párr. 88; y *Asunto Vörður Ólafsson c. Islandia*, 27 julio 2010, párr. 46.

⁵⁴ Tribunal EDH. *Asunto Young, James y Webster*, supra nota 57, párr. 55, 56 y 57.

⁵⁵ Tribunal EDH. *Asunto Navalnyy*, supra nota 49, párr. 100.

diendo desarrollar libremente su estructura interna, actividades y programas de acción, así como cuestiones más sustantivas, sin la intervención innecesaria de autoridades públicas⁵⁶.

- Protege tanto la libertad de un empleado para afiliarse o no al mismo sin ser sancionado o sujeto a desincentivos⁵⁷ como la libre elección de los sindicatos de sus propios miembros, sin que los primeros queden obligados a admitir toda persona que quiera participar. En este sentido, son libres en referencia a sus criterios de admisibilidad y exclusión⁵⁸.
- Comprende el derecho a un recurso efectivo que exija responsabilidad por las violaciones y los abusos cometidos al mismo, así como la vigilancia durante su misma celebración.

Límites y restricciones admisibles a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SEDH

El derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación admite ciertas restricciones para garantizar:

- Las seguridades nacional y pública, la defensa del orden y la prevención del delito.
- La protección de la salud o moral públicas.
- La protección de los derechos y libertades ajenos.

Por consiguiente, estas restricciones siempre deben estar:

- Prescritas por ley.
- Orientadas a un objetivo legítimo.
- Necesarias en una sociedad democrática (relevantes y suficientes, no "útiles y/o deseables"⁵⁹).

En principio, una reunión pacífica no debe estar sujeta a la amenaza de una sanción penal, especialmente a la privación de libertad. Es por ello que las sanciones de naturaleza criminal requieren justificaciones particulares⁶⁰.

Las restricciones consisten en medidas que pueden ser tomadas antes (impedimento de viaje o desplazamiento hacia al evento), durante (dispersión y detención) o posteriormente (medidas punitivas) a la misma reunión⁶¹.

⁵⁶ Tribunal EDH. *Asunto Sociedad Asociada de Ingenieros de Locomotora y Firemen (ASLEF) c. Reino Unido*, 27 mayo 2007, párr. 37 y 38; *Asunto Wilson, Unión Nacional de Periodistas y Otros c. Reino Unido*, 2 octubre 2002, párr. 42.

⁵⁷ Tribunal EDH. *Asunto Young, James y Webster, supra nota 57*, párr. 55 y 56.

⁵⁸ Tribunal EDH. *Asunto Sociedad Asociada de Ingenieros de Locomotora y Firemen (ASLEF), supra nota 61*, párr. 39.

⁵⁹ Tribunal EDH. *Asunto Young, James y Webster, supra nota 57*, párr. 63.

⁶⁰ *Ibidem*, párr. 146.

⁶¹ Tribunal EDH. *Asunto Ezelin c. Francia*, párr. 39; *Asunto Primov y Otros c. Rusia*, 12 junio 2014, párr. 93; *Asunto Kasparov y Otros c. Rusia*, 3 octubre 2013, párr. 84.

Una injerencia en el derecho a la libertad de reunión no tiene que constituir una prohibición total, legal o *de facto*, sino que puede consistir en varias otras medidas adoptadas por las autoridades⁶².

En este sentido, se trata de un derecho que puede estar sujeto a la exigencia de previa autorización siempre que su propósito sea permitir que las autoridades tomen medidas razonables y apropiadas para la protección del orden público y seguridad nacional, así como para cumplir con las regulaciones vigentes e intereses legales. Sin embargo, las regulaciones de esta naturaleza no deben representar un obstáculo a las libertades de reunión pacífica y de asociación⁶³.

Del mismo modo, ya que los Estados tienen el derecho de requerir autorización, deben poder imponer sanciones a quienes participan en manifestaciones que no cumplen con este requisito⁶⁴. Ahora bien, la libertad de participar en una reunión pacífica es de tal importancia que una persona no puede ser sancionada por participar en una manifestación que no ha sido aprobada si en ella no ha cometido ningún acto reprobable.

Si bien las reglas que rigen las asambleas públicas, como el sistema de notificación previa en relación al tiempo, localización, tráfico y otros factores, son esenciales para que las autoridades puedan minimizar los costes económicos e inconvenientes para los afectados por la reunión en cuestión⁶⁵, su cumplimiento no puede convertirse en un fin en sí mismo. En particular, cuando los manifestantes no cometen actos de violencia, es importante que las autoridades públicas muestren un cierto grado de tolerancia⁶⁶ hacia las reuniones pacíficas y justifiquen, en todo caso, cualquier denegación de autorización, los riesgos de la acción y el método policial implementado⁶⁷.

Sin embargo, aunque la dispersión de una manifestación espontánea en respuesta a un evento político puede constituir una restricción desproporcionada de la libertad de reunión pacífica⁶⁸, su falta de notificación previa sí puede constituir una base legítima para la dispersión de la multitud en aquellos casos en los que la necesidad de una respuesta inmediata no pueda justificarse⁶⁹.

Se pueden establecer restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

⁶² Tribunal EDH. *Asunto Navalnyy*, *supra* nota 49, párr. 103.

⁶³ Tribunal EDH. *Asunto Kudrevičius y Otros*, *supra* nota 49, párr. 147 y 148.

⁶⁴ Tribunal EDH. División de investigación, *supra* nota 48, p. 13.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 14.

⁶⁶ El grado de tolerancia apropiado no puede ser definido en abstracto: la Corte debe analizar las circunstancias particulares del caso y, en particular, la "interrupción de la vida cotidiana", en *Ibidem*, párr. 155.

⁶⁷ *Ibidem*, párr. 151.

⁶⁸ Tribunal EDH. *Asunto Bukta y otros c. Hungría*, 17 octubre 2007, párr. 35 y 36.

⁶⁹ Tribunal EDH. *Asunto Kudrevičius y Otros*, *supra* nota 49, párr. 152.

Principales obligaciones del Estado para garantizar la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SEDH

A partir del contenido del artículo 11 del CEDH se pueden derivar obligaciones específicas para los Estados europeos, pero el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y en su momento la Comisión de Derechos Humanos han especificado y puesto énfasis en algunas a partir del análisis de casos concretos que ha tenido que resolver. En este sentido, como obligaciones mínimas que los Estados deben cumplir en el marco de este sistema, se pueden identificar las siguientes:

- Los Estados deben abstenerse de aplicar ciertas restricciones indirectas irrazonables⁷⁰.
- Los Estados están obligados a justificar cualquier interferencia en referencia al artículo 11.2⁷¹.
- Los Estados deben definir el concepto "seguridad nacional", como objetivo legítimo para la interferencia, de manera estricta y estrecha para evitar la inclusión de áreas que puedan quedar fuera de su alcance real.
- Los Estados deben probar la existencia de un peligro real para los intereses protegidos, como la seguridad nacional, y también deben tener en cuenta el interés del público en el ejercicio del derecho en cuestión. Esto es debido a que si cada caso en que fuera probable la tensión entre grupos opuestos resultara prohibido, la sociedad estaría privada de oír diferentes visiones sensibles para la mayoría, en perjuicio de los principios de la Convención⁷².

Cuatro han sido los tipos básicos de interferencias considerados:

- Denegación de autorización o permiso de reunión.
- Dispersión.
- Evacuación del lugar de reunión.
- Prohibiciones y penalizaciones posteriores a la reunión⁷³.

Sin embargo, además de estas obligaciones negativas, los Estados deben responder a ciertas exigencias positivas:

- Deben salvaguardar el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación e impedir injerencias indebidas por parte de actores privados o no estatales⁷⁴.

⁷⁰ *Ibidem*, párr. 158.

⁷¹ Tribunal EDH. División de investigación, *supra* nota 48, p. 6.

⁷² Tribunal EDH. División de investigación, *supra* nota 48, p. 12.

⁷³ *Ibidem*, p. 10.

⁷⁴ Tribunal EDH. *Asunto Djavit An*, *supra* nota 49, párr. 57.

- Su obligación versa sobre la aplicación de ciertas medidas, sobre las que tienen una amplia discreción⁷⁵, y no sobre el deber de garantizar absolutamente la consecución de resultados específicos⁷⁶.

En referencia a la libertad de reunión pacífica:

- Tienen el deber de tomar medidas apropiadas en manifestaciones legales para asegurar su desarrollo pacífico y la seguridad de todos los ciudadanos⁷⁷, ya que el derecho a la contra-manifestación no puede conllevar la inhibición del mismo derecho a la manifestación⁷⁸.
- Es importante que tomen medidas preventivas, y rápidas *a priori*⁷⁹, de seguridad como, por ejemplo, garantizar la presencia de servicios de primeros auxilios en el lugar de las manifestaciones, a fin de garantizar el buen desarrollo de cualquier evento, encuentro o reunión, ya sea cultural, político o de cualquier otra naturaleza⁸⁰.
- Las autoridades deben tener en cuenta el efecto de una prohibición en procesiones que no constituyen ningún peligro para el desorden público⁸¹.

En referencia a la libertad de asociación:

- Deben garantizar el trato justo y apropiado de minorías y evitar abusos de cualquier posición dominante, a pesar de que, en ocasiones, los intereses individuales puedan quedar subordinados a los de grupo⁸².
- Deben garantizar el derecho individual de afiliarse a un sindicato, protegiendo a los individuos de cualquier abuso que pueda ser ejercido por la posición dominante del mismo⁸³.

Estas obligaciones no son un listado exhaustivo, sino simplemente algunas que derivan expresamente del CEDH o que han sido especialmente reiteradas o destacadas en las interpretaciones que hace de dicho Convenio el TEDH.

⁷⁵ Tribunal EDH. *Asunto Unión Nacional de la Policía Belga c. Bélgica*, 27 octubre 1975, párr. 39.

⁷⁶ Tribunal EDH. *Asunto Kudrevičius y Otros*, supra nota 49, párr. 159; *Asunto Protopapa c. Turquía*, 6 julio 2009, párr. 108; *Asunto Plattform "Ärzte für das Leben" c. Austria*, 21 junio 1988, párr. 34; *Asunto Sociedad Asociada de Ingenieros de Locomotora y Firemen (ASLEF)*, supra nota 61, párr. 46.

⁷⁷ Tribunal EDH. *Asunto Kudrevičius y Otros*, supra nota 49, párr. 158; *Asunto Djavit An*, supra nota 49, párr. 57; *Asunto Oya Ataman*, 5 marzo 2007, párr. 36; *Asunto Gün y Otros*, 18 septiembre 2013, párr. 72.

⁷⁸ Tribunal EDH. División de investigación, supra nota 48, p. 8.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 17.

⁸⁰ Tribunal EDH. *Asunto Kudrevičius y Otros*, supra nota 49, párr. 160; *Asunto Oya Ataman*, supra nota 94, párr. 39.

⁸¹ Tribunal EDH. *Asunto Cristianos contra Racismo y Fascismo*, supra nota 51, párr. 5, pág. 150.

⁸² Tribunal EDH. *Asunto Sociedad Asociada de Ingenieros de Locomotora y Firemen (ASLEF)*, supra nota 61, párr. 39; *Asunto Young, James y Webster*, supra nota 57, párr. 63.

⁸³ "Dicho abuso puede ocurrir, por ejemplo, cuando la exclusión o la expulsión de un sindicato no se efectúe de acuerdo con las reglas de asociación o cuando las reglas sean completamente irrazonables o arbitrarias o cuando las consecuencias de la exclusión o expulsión conlleven dificultades excepcionales" en *Ídem*.

Órganos y mecanismos responsables de vigilar el cumplimiento y respeto del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SEDH

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Con sede en Estrasburgo, Francia

Es ampliamente conocido que en el sistema europeo de derechos humanos desde el 31 de octubre de 1998 ya no existe la Comisión Europea de Derechos Humanos, sin embargo, en algunos de los primeros casos vinculados con violaciones a la libertad de reunión pacífica y de asociación que llegaron a dicho sistema de protección, la Comisión todavía tuvo intervención, siendo especialmente destacado en ese sentido el trámite que le dio al caso *Cristianos contra Racismo y Fascismo contra Reino Unido*.

Por su desaparición sólo nos centraremos en el TEDH aunque, como se ha visto, la Comisión ha sido citada en varios aspectos.

Requisitos y procedimientos para denunciar violaciones de la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SEDH

46

Denuncias de particulares

Para presentar un caso de violaciones a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se debe presentar un escrito en el que conste, al menos, lo siguiente⁸⁴:

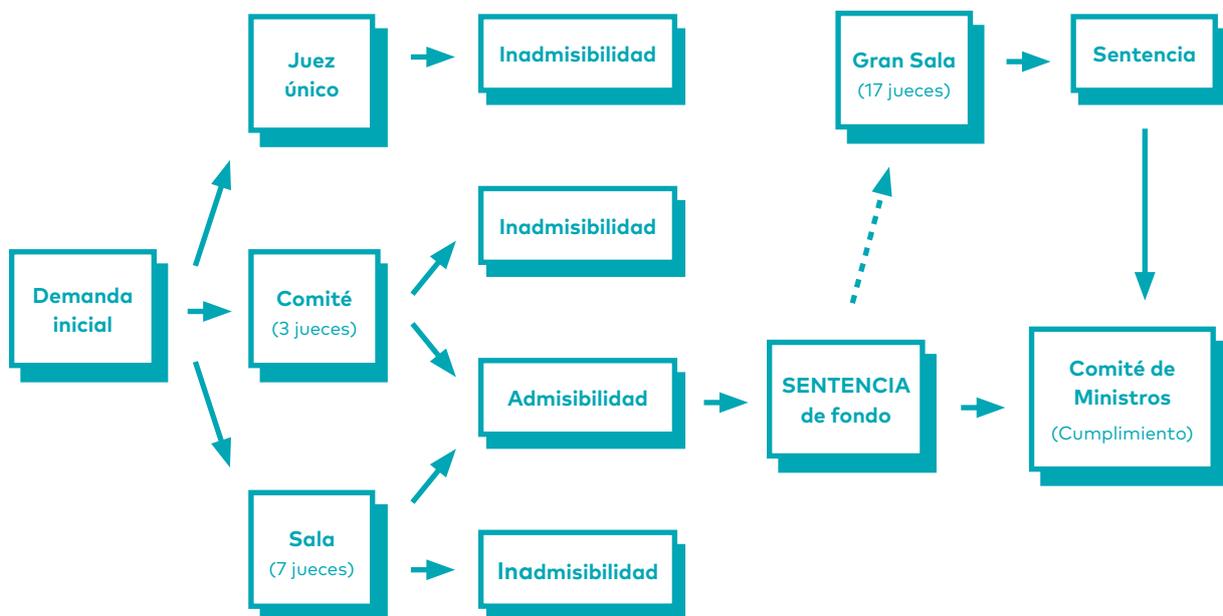
- Nombre, fecha de nacimiento, nacionalidad y domicilio de la persona demandante y, en caso de ser una persona jurídica, nombre completo, fecha de constitución o registro, número de identificación fiscal (si procede) y sede.
- Nombre, domicilio, número de teléfono, fax y/o dirección electrónica del representante, en su caso.
- Si la persona demandante tiene representante, la firma original y fecha de ésta debe constar en el apartado del poder del formulario que proporciona el Tribunal, donde constará igualmente la firma original del/de la representante indicando que ha aceptado actuar en nombre de la persona demandante.

⁸⁴ En la página de internet del Tribunal (<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/spa>) hay un formulario con instrucciones para que se pueda presentar de manera sencilla una denuncia.

- El Estado o Estados contra los que se dirige la demanda.
- Una relación sucinta y comprensible de los hechos en que se dio la violación de la libertad de reunión pacífica o de asociación.
- Una relación sucinta y comprensible de las vulneraciones del Convenio alegadas y argumentos pertinentes.
- Una declaración sucinta y comprensible que acredite la conformidad del demandante con los criterios de admisibilidad enunciados en el artículo 35.1 del Convenio⁸⁵.
- Copia de los documentos relativos a las decisiones o medidas denunciadas, ya sean de naturaleza judicial o de cualquier otra.
- Copia de los documentos y resoluciones que demuestren que el demandante ha agotado las vías internas de impugnación y ha respetado el plazo establecido en el artículo 35.1 del Convenio.
- En su caso, copia de los documentos relativos a cualquier otro procedimiento internacional de investigación o acuerdo.

Es muy importante señalar que el Tribunal Europeo ha establecido que el plazo previsto en el artículo 35.1 del Convenio (seis meses a partir de la resolución interna definitiva) no es aplicable a los hechos continuados, en tanto que sólo comienza a correr el cómputo de los seis meses cuando la situación cesa.

De manera muy abreviada y general, el **procedimiento** que se sigue ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde que se presenta una denuncia es el siguiente:



⁸⁵ Al Tribunal no podrá recurrirse sino después de agotar las vías de recursos internas, tal como se entiende según los principios de derecho internacional generalmente reconocidos y en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la decisión interna definitiva.

Dentro de algunos casos o situaciones que se podrían llevar ante el TEDH, a manera de ejemplo, se podrían mencionar:

- Detención, discriminación o amenazas o empleo de la violencia y del hostigamiento, incluida la persecución y la intimidación, contra personas que traten de ejercer o hayan ejercido de manera pacífica su derecho, o traten de promover su derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación.
- Actividades en los partidos políticos de oposición y de los activistas sindicales, ya sea como grupo o como particulares.
- Intromisiones indebidas en la libertad de reunión pacífica y de asociación por parte de cualquier autoridad o ente estatal.

Duración del procedimiento de casos de violación del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante los órganos del SEDH desde la presentación de la petición hasta su resolución final

Como antes se explicó, al haber desaparecido la Comisión en 1998, en el sistema europeo actualmente sólo el Tribunal Europeo conoce de los casos. Sin embargo, algunos casos iniciaron su tramitación ante la Comisión antes de ese año y se resolvieron por el Tribunal ya que ésta había desaparecido. Por esa razón, a continuación se distingue entre los casos en los que sólo ha intervenido el Tribunal y aquellos en los que participaron ambos, para establecer con mayor claridad el dato que interesa destacar aquí.

	Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁸⁶						
	Gran Sala	Primera Sección	Segunda Sección	Tercera Sección	Cuarta Sección	Quinta Sección	Pleno
Tiempo mínimo	8 meses	3 años y 9 meses	2 años y 10 meses	3 años y 6 meses	1 año y 9 meses	3 años y 4 meses	1 año y 3 meses
Tiempo máximo	14 años y 9 meses	8 años y 10 meses	12 años y 10 meses	10 años y 10 meses	10 años y 8 meses	7 años y 9 meses	1 año y 7 meses
Tiempo promedio	5 años y 6 meses	6 años y 3 meses	5 años y 6 meses	7 años y 3 meses	5 años	4 años y 11 meses	1 año y 5 meses

⁸⁶ Los casos cuyas correspondientes resoluciones no especifican qué Sala o Sección del Tribunal ha respondido al mismo no han sido considerados para el cómputo de los tiempos mínimos, máximos y promedios, por no ser posible su clasificación en las debidas columnas.

Comisión Europea de Derechos Humanos

Tiempo mínimo	Tiempo máximo	Tiempo promedio
5 meses	8 años y 10 meses	2 años y 6 meses

El cumplimiento de las sentencias en lo que hace a los temas económicos, sean por daño material como no pecuniario, suelen cumplirse en plazos que van de dos meses a menos de dos años a partir de la emisión de la sentencia. Sin embargo, otro tipo de medidas no son cumplidas con igual prontitud.

A pesar de esto, de la información disponible en el Departamento para la Ejecución de Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Ministros⁸⁷, para junio de 2019, de las sentencias relacionadas con la libertad de reunión pacífica y de asociación (artículo 11 CEDH) tendría problemas de cumplimiento una relacionada con el derecho de asociación en Turquía emitida el 2014⁸⁸, mientras que las de los demás países se pueden entender por cumplidas en la medida de que el Comité de Ministros ya no da seguimiento a su ejecución.

Jurisprudencia relevante del Tribunal y de la Comisión Europea de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Caso	País	Sala	Fecha de sentencia
Forcadell i Lluís y otros	España	Tercera Sección	28 mayo 2019
Altinkaynak y otros	Turquía	Segunda Sección	15 enero 2019
Alekseyev y otros	Rusia	Tercera Sección	27 noviembre 2018

⁸⁷ Secretaría de la Comisión de Ministros, *Tabla de casos cerrados del año correspondiente*, febrero de 2019.

⁸⁸ Tribunal EDH. *Asunto TİM Bel-Sen c. Turquía*, Resolución N° CM/ResDH (2019) 38, 18 febrero 2014.

Jurisprudencia relevante del Tribunal y de la Comisión Europea de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Navalnyy	Rusia	Gran Sala	15 noviembre 2018
Merabishvili	Georgia	Gran Sala	28 noviembre 2017
Cumhuriyet Halk Partisi	Turquía	Segunda Sección	26 julio 2016
Frumkin	Rusia	Tercera Sección	6 junio 2016
Kudrevičius y otros	Lituania	Gran Sala	15 octubre 2015
Petropavlovskis y otros	Letonia	Cuarta Sección	1 junio 2015
Primov y otros	Rusia	Primera Sección	13 octubre 2014
Unión Nacional de Trabajadores de Ferrocarril, Marítimo y Transporte	Inglaterra	Cuarta Sección	8 septiembre 2014
Magyar Keresztény Mennonita Egyház y otros	Hungría	Segunda Sección	8 septiembre 2014
Fernández Martínez	España	Gran Sala	12 junio 2014
Tüm Bel-Sen	Turquía	Segunda Sección	18 mayo 2014
Chipre	Turquía	Gran Sala	12 mayo 2014
Kasparov y otros	Rusia	Primera Sección	17 febrero 2014
Vona	Hungría	Segunda Sección	9 diciembre 2013
Gün y Otros	Turquía	Segunda Sección	18 septiembre 2013
Empresa "Mejor Estado"	Rumanía	Gran Sala	9 julio 2013
Eusko Abertzale Ekintza-Acción Nacionalista Vasca	España	Tercera Sección	15 enero 2013
Eğitim Ve Bilim Emekçileri Sendikası	Turquía	Segunda Sección	25 diciembre 2012

Schwabe y M.G.	Alemania	Quinta Sección	1 marzo 2012
Organización Macedónica Unida Ilinden-Pirin	Bulgaria	Cuarta Sección	18 octubre 2011
Singartiyski	Bulgaria	Cuarta Sección	18 octubre 2011
A.S.P.A.S. y Lasgrezas	Francia	Quinta Sección	22 septiembre 2011
Akgöl y Göl	Turquía	Segunda Sección	17 mayo 2011
Gazioğlu y otros	Turquía	Segunda Sección	17 mayo 2011
Partido Republicano de Rusia	Rusia	Primera Sección	12 abril 2011
Emine Yaşar	Turquía	Segunda Sección	9 mayo 2010
Hyde Park y otros	Moldavia	Cuarta Sección	14 diciembre 2010
Alekseyev	Rusia	Primera Sección	21 octubre 2010
Arpat	Turquía	Segunda Sección	15 septiembre 2010
Aşici y otros	Turquía	Segunda Sección	15 septiembre 2010
Vördur Ólafsson	Islandia	Cuarta Sección	27 julio 2010
Ekşi y Ocak	Turquía	Segunda Sección	23 mayo 2010
Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov	Azerbaiyán	Primera Sección	10 mayo 2010
Nisbet Özdemir	Turquía	Segunda Sección	19 abril 2010
Aytas y otros	Turquía	Segunda Sección	8 marzo 2010
Serkan Yılmaz y otros	Turquía	Segunda Sección	13 enero 2010
Danilenkov y otros	Rusia	Primera Sección	10 diciembre 2009
Herri Batasuna y Batasuna	España	Quinta Sección	6 noviembre 2009

Jurisprudencia relevante del Tribunal y de la Comisión Europea de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Skiba	Polonia	Cuarta Sección	7 julio 2009
Protopapa	Turquía	Cuarta Sección	6 julio 2009
Barraco	Francia	Quinta Sección	5 junio 2009
Asociación de Ciudadanos Radko y Paunkovski	La Antigua República Yugoslava de Macedonia	Quinta sección	15 abril 2009
Sergey Kuznetsov	Rusia	Primera Sección	23 enero 2009
Eva Molnar	Hungría	Segunda Sección	7 enero 2009
Patyi y otros	Hungría	Segunda Sección	7 enero 2009
Saya y otros	Turquía	Segunda Sección	7 enero 2009
Ashughyan	Armenia	Tercera Sección	1 diciembre 2008
Demir y Baykara	Turquía	Gran Sala	12 noviembre 2008
Koretskyy	Ucrania	Quinta Sección	3 julio 2008
Nurettin Aldemir	Turquía	Segunda Sección	2 junio 2008
Balcik y otros	Turquía	Tercera Sección	29 febrero 2008
Bukta y otros	Hungría	Segunda Sección	17 octubre 2007
Bączkowski y otros	Polonia	Cuarta Sección	24 septiembre 2007
Zhechev	Bulgaria	Quinta Sección	21 septiembre 2007
Grande Oriente d'Italia di Palazzo	Italia	Primera Sección	31 agosto 2007
Sociedad Asociada de Ingenieros de Locomotora y Firemen (ASLEF)	Reino Unido	Cuarta Sección	27 mayo 2007
Ramazanova y otros	Azerbaiyán	Primera Sección	1 mayo 2007

Jurisprudencia relevante del Tribunal y de la Comisión Europea de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Linkov	República Checa	Quinta Sección	7 marzo 2007
Oya Ataman	Turquía	Segunda Sección	5 marzo 2007
La Rama de Moscú del Armamento de la Salvación	Rusia	Primera Sección	5 enero 2007
Tsonev	Bulgaria	Primera Sección	13 julio 2006
Partido Comunista y Ungureanu	Romania	Tercera Sección	3 febrero 2005
Gorzelik y otros	Polonia	Gran Sala	17 febrero 2004
Maestri	Italia	Gran Sala	17 febrero 2004
Djavit An	Turquía	Tercera Sección	9 julio 2003
DICLE por el DEP (Partido de la Democracia)	Turquía	Cuarta Sección	21 mayo 2003
Refah Partisi (Partido del Bienestar)	Turquía	Gran Sala	13 febrero 2003
Wilson, Unión Nacional de Periodistas y otros	Reino Unido	Segunda Sección	2 octubre 2002
Cisse	Francia	Segunda Sección	9 julio 2002
Stankov y The United Macedonian Organisation Ilinden	Bulgaria	Primera Sección	2 enero 2002
N.F.	Italia	Segunda Sección	12 diciembre 2001
Partido de la Libertad y la Democracia	Turquía	Sala	8 diciembre 1999
Rekvényi	Hungría	Gran Sala	20 Mayo 1999
Chassagnou y otros	Francia	Gran Sala	29 abril 1999
Sidiropoulos y otros	Grecia	Sala	10 julio 1998

Partido Comunista de Turquía y otros	Turquía	Gran Sala	30 enero 1998
Vogt	Alemania	Gran Sala	2 septiembre 1995
Sigurdur A. Sigurjónsson	Islandia	Sala	30 junio 1993
Sibson	Reino Unido	Sala	20 abril 1993
Ezelin	Francia	Sala	26 abril 1991
Plattform "Ärzte Für Das Leben"	Austria	Sala	21 junio 1988
Rees	Reino Unido	Pleno	17 octubre 1986
Young, James y Webster	Reino Unido	Pleno	13 agosto 1981
Unión Nacional de la Policía Belga	Bélgica	Sala	27 octubre 1975

Comisión Europea de Derechos Humanos

Caso	País	Fecha de sentencia
Protopapa	Turquía	1 noviembre 1998
DICLE por el DEP (Partido de la Democracia)	Turquía	2 septiembre 1996
Partido de la Libertad y la Democracia	Turquía	2 septiembre 1996

Chassagnou y otros	Francia	1 julio 1996
Rai y otros	Reino Unido	6 abril 1995
Partido Comunista de Turquía y otros	Turquía	6 diciembre 1994
Sidiropoulos y otros	Grecia	24 junio 1994
Piermont	Francia	3 diciembre 1992
Vogt	Alemania	19 octubre 1992
Sigurdur A. Sigurjónsson	Islandia	10 julio 1991
Sibson	Reino Unido	9 abril 1991
G.	Alemania	6 marzo 1989
R.A. y W.M.	Reino Unido	13 julio 1987
Plattform "Ärzte Für Das Leben"	Austria	17 octubre 1985
Rees	Reino Unido	15 marzo 1984
Cristianos contra Racismo y Fascismo	Reino Unido	16 julio 1980
Rassemblement jurassien y Unité jurassienne	Suiza	10 octubre 1979
Young, James y Webster	Reino Unido	3 marzo 1978
Unión Nacional de la Policía Belga	Bélgica	8 febrero 1972

Otros mecanismos relevantes para la protección de la libertad de reunión pacífica y de asociación en Europa

En el marco del Consejo de Europa no existe otro órgano o mecanismo que de manera especializada se ocupe de la libertad de reunión pacífica y libertad de asociación de manera similar al TEDH. Sin embargo, algunos órganos del Consejo de Europa han emitido recomendaciones que en mayor o menor medida deben ser observadas por los Estados al establecer pautas para la mejor protección y garantía de esos derechos en diferentes ámbitos. En ese sentido, se podrían destacar las siguientes:

- El **Comité de Ministros** es el órgano ejecutivo del Consejo de Europa y está integrado por los ministros de Asuntos Exteriores de cada Estado miembro o de sus representantes diplomáticos permanentes en Estrasburgo. Determina la política de la organización y aprueba su presupuesto y su programa de actividades. Hasta marzo de 2019 ha emitido una recomendación en la que pone especial énfasis en la libertad de reunión y asociación:

Recomendación CM / Rec (2007) 16 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre medidas para promover el valor del servicio público de internet.

En esta se destaca que internet se ha convertido en una herramienta para que los ciudadanos participen activamente en la construcción y el fortalecimiento de las sociedades democráticas y, por tal motivo, se recomienda a los Estados miembros del Consejo de Europa a que desarrollen e implementen estrategias para la democracia electrónica, la participación electrónica y el gobierno electrónico utilizando las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en procesos y debates democráticos, tanto en las relaciones entre las autoridades públicas y la sociedad civil, así como en la prestación de servicios públicos. Esto incluye la libertad de participar en los debates de políticas públicas locales, nacionales y mundiales, las iniciativas legislativas y el control de los procesos de toma de decisiones, incluido el derecho a firmar peticiones mediante el uso de las TIC donde existan. Esto se basa en las recomendaciones del Comité de Ministros a sus Estados miembros para alentar el uso de las TIC por parte de los ciudadanos (incluidos foros en línea, blogs, chats políticos, mensajes instantáneos y otras formas de comunicación entre ciudadanos) para participar en las deliberaciones democráticas. El activismo electrónico y las campañas electrónicas, exponen sus preocupaciones, ideas e iniciativas, promueven el diálogo y la deliberación con representantes y el gobierno, y analizan a los funcionarios y políticos en asuntos de interés público.

En el marco de la **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa** (OSCE), desde su **Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH)**, a menudo en cooperación con el Consejo de Europa, ha prestado asistencia legislativa y de otra índole a los Estados participantes de la OSCE para garantizar que el derecho de reunión se regule y vigile de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Como parte de este trabajo, la OIDDH y la Comisión para la Democracia a través del Derecho (la Comisión de Venecia) del Consejo de Europa han desarrollado las "**Directrices sobre la libertad de reunión pacífica**", publicadas por primera vez en 2007 y revisadas en 2010, siendo éstas una herramienta para apoyar a los actores de la

sociedad civil en su esfuerzo por contribuir a fortalecer la implementación de los derechos humanos a través del monitoreo y la información sobre la libertad de reunión.

En el marco de la **Unión Europea** no existe ningún mecanismo especializado a pesar de estar reconocidas las libertades de reunión y asociación en la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

3

Tratado base

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), los derechos de asociación y de reunión están reconocidos de manera amplia en la norma jurídica que crea y organiza todo ese sistema de protección, siendo esto específicamente en:

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)

Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. En vigor desde el 18 de julio de 1978

Artículo 15. Derecho de Reunión.

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho 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 o libertades de los demás.

Artículo 16. Libertad de Asociación.

Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

El ejercicio de tal derecho 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 demás.

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 policía.

Estados que no han ratificado o han denunciado la CADH a junio de 2019

Antigua y Barbuda

Bahamas

Belice

Canadá

Estados Unidos

Guyana

San Kitts y Nevis

Santa Lucía

St. Vicente & Grenadines

Trinidad & Tobago

Venezuela

Un dato importante a tener en cuenta es que ninguno de los 23 Estados americanos⁸⁹ parte de la CADH tiene formulada reserva o declaración interpretativa respecto a los artículos 15 y 16 antes referidos, lo que implica que están obligados en la total literalidad de estos.

También es importante destacar que en los artículos XXI⁹⁰ y XXII⁹¹ de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* se reconocen también de manera amplia los derechos de reunión y asociación.

Especial relevancia tiene el artículo 8.1.a⁹² del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "*Protocolo de San Salvador*", que reconoce el derecho de asociación para formar sindicatos. Siendo este derecho de tal importancia que el preámbulo de la *Carta Democrática Interamericana* también lo recoge⁹³.

Derecho de asociación que también es reconocido en el artículo 4.h de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar a violencia contra la mujer "*Convención De Belem Do Para*"⁹⁴.

Además de esas normas, se reconoce de manera expresa el derecho de reunión y asociación en el artículo 28 de la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*⁹⁵.

⁸⁹ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay.

⁹⁰ Artículo XXI. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

⁹¹ Artículo XXII. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

⁹² El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente.

⁹³ Reconociendo que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos.

⁹⁴ Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

h. El derecho a libertad de asociación.

⁹⁵ La persona mayor tiene derecho a reunirse pacíficamente y a formar libremente sus propias agrupaciones o asociaciones, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

A tal fin los Estados Parte se comprometen a:

Facilitar la creación y el reconocimiento legal de dichas agrupaciones o asociaciones, respetando su libertad de iniciativa y prestándoles apoyo para su formación y desempeño de acuerdo con la capacidad de los Estados Parte.

Fortalecer las asociaciones de personas mayores y el desarrollo de liderazgos positivos que faciliten el logro de sus objetivos y la difusión de los derechos enunciados en la presente Convención.

No menos importante, aunque con una fuerza jurídica menor por no ser un tratado, también se debe destacar que la *Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*⁹⁶ reconoce en el artículo XX los derechos de asociación y reunión, estrechamente vinculados con la libertad de expresión y pensamiento⁹⁷, y que deberán poder ejercer de acuerdo con su cosmovisión.

Como se puede observar, si bien una norma es la que se considera la base del reconocimiento de los derechos de asociación y reunión, hay otras de no menor importancia que es necesario que se tengan en cuenta dentro del sistema interamericano para comprender de manera integral ambos derechos.

Caracterización del derecho a la libertad de reunión pacífica en el SIDH

- Es un derecho de toda persona.
- La reunión debe ser pacífica y sin armas.
- El derecho a la reunión pacífica asiste a cada una de las personas que participan en una reunión⁹⁸.
- Es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente⁹⁹.
- El ejercicio del derecho de reunión es una forma de ejercer la libertad de expresión. La violación del derecho de reunión podría generar una afectación a la libertad de expresión¹⁰⁰.
- Abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos¹⁰¹.

⁹⁶ Aprobada en la segunda sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 14 de junio de 2016.

⁹⁷ Derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento.

Los pueblos indígenas tienen los derechos de asociación, reunión, organización y expresión, y a ejercerlos sin interferencias y de acuerdo a su cosmovisión, *inter alia*, sus valores, sus usos, sus costumbres, sus tradiciones ancestrales, sus creencias, su espiritualidad y otras prácticas culturales.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a reunirse en sus sitios y espacios sagrados y ceremoniales. Para tal fin, tendrán libre acceso, y uso de los mismos.

Los pueblos indígenas, en particular aquellos que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a transitar, mantener, desarrollar contactos, relaciones y cooperación directa, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus miembros y con otros pueblos.

Los Estados adoptarán, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, medidas efectivas para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de estos derechos.

⁹⁸ Corte IDH. *Asunto Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco*, 28 noviembre 2018, párr. 175.

⁹⁹ Corte IDH. *Asunto López Lone y Otros c. Honduras*, 5 octubre 2015, párr. 167; *Asunto Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco c. México*, *supra* nota 117, párr. 171.

¹⁰⁰ Corte IDH. *Asunto Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco*, *supra* nota 117, párr. 173: "para que se configure una violación autónoma de la libertad de expresión, distinta al contenido inherente del derecho de reunión, sería necesario demostrar que la misma fue afectada más allá de la afectación intrínseca a la violación declarada del derecho de reunión."

¹⁰¹ Corte IDH. *Asunto López Lone y Otros*, *supra* nota 118, párr. 167.

- Puede ejercerse en:
 - Manifestación pública, en relación con intereses comunes de cualquier índole.
 - Asamblea transitoria, en relación con intereses comunes de cualquier índole.
 - Sitios y espacios sagrados y ceremoniales (pueblos indígenas).
- Puede estar sujeto a restricciones.
- El derecho de reunión no implica necesariamente la creación o participación en una entidad u organización, sino que puede manifestarse en una unión esporádica o congregación para perseguir los más diversos fines mientras éstos sean pacíficos y conformes con la Convención¹⁰².

Caracterización del derecho a la libertad de asociación en el SIDH

- Es un derecho de toda persona.
- Puede tener fines:
 - Ideológicos
 - Religiosos
 - Políticos
 - Económicos
 - Laborales
 - Sociales
 - Culturales
 - Profesional
 - Sindicales
 - Deportivos
 - De cualquiera otra índole
- Se debe facilitar la creación y el reconocimiento legal de dichas agrupaciones o asociaciones.
- No es un derecho absoluto y puede estar sujeto a restricciones.
- Se trata, pues, del derecho a agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad¹⁰³.
- 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 a dicha libertad. Estas

¹⁰² Corte IDH. *Asunto Escher y Otros c. Brasil*, 6 julio 2009, párr. 169.

¹⁰³ Corte IDH. *Asunto Baena Ricardo y Otros c. Panamá*, 2 febrero 2001, párr. 156; *Asunto Cantoral Huamaní y García Santa Cruz c. Perú*, 10 julio 2007, párr. 144, y Corte IDH. *Asunto Kawas Fernández c. Honduras*, 3 abril 2009, párr. 143.

obligaciones positivas deben adoptarse incluso en la esfera de relaciones entre particulares, si el caso así lo amerita¹⁰⁴.

- Supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación¹⁰⁵.
- La libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y 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.
- La ejecución de un líder sindical 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 dimensiones¹⁰⁶ de la libertad de asociación¹⁰⁷.
- Es posible la privación del ejercicio de ese derecho a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
- Comprende también el derecho de toda persona a formar y participar libremente en organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales orientados a la vigilancia, denuncia y promoción de los derechos humanos¹⁰⁸.
- Una comunidad no puede asimilarse implícitamente a una "asociación" en los términos del artículo 16 de la Convención Americana¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Corte IDH. *Asunto Huilca Tecse c. Perú*, 3 marzo 2005, párr. 76; *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz*, supra nota 122, párr. 144 y *Caso Kawas Fernández*, supra nota 122, párr. 144.

¹⁰⁵ Corte IDH. *Asunto Baena Ricardo y Otros c. Panamá*, supra nota 122, párr. 156.

¹⁰⁶ En su dimensión individual, la libertad de asociación, en materia laboral, no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad (70). En su dimensión social la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos (71). Corte IDH. *Asunto Huilca Tecse*, supra nota 123, párr. 70 y 71.

¹⁰⁷ Corte IDH. *Asunto Herrera Ulloa c. Costa Rica*, 2 julio 2004, párr. 108; *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva, 13 noviembre 1985, párr. 30 y 70; Corte IDH. *Asunto Huilca Tecse*, supra nota 123, párr. 69.

¹⁰⁸ Corte IDH. *Asunto Kawas Fernández*, supra nota 122, párr. 146.

¹⁰⁹ Corte IDH. *Asunto Masacres de Río Negro c. Guatemala*, 4 septiembre 2012, párr. 168.

Límites y restricciones admisibles a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SIDH

En el sistema interamericano el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación pueden ser restringidos, siempre y cuando cumplan con las siguientes características:

- Deben estar expresamente fijadas por la ley.
- Ser necesarias en una sociedad democrática para asegurar la protección de:
 - i. La seguridad nacional.
 - ii. La seguridad:
 - El orden público
 - La salud pública
 - La moral pública
 - Los derechos o libertades de los demás.
- Ser proporcionales.

La seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe consistir en la protección y control de los civiles¹¹⁰.

La violación de los derechos de los participantes en una reunión o asamblea por parte de las autoridades, "tienen graves efectos inhibitorios [*chilling effect*] sobre futuras reuniones o asambleas", en tanto las personas pueden optar por abstenerse para protegerse de estos abusos, además de ser contrario a la obligación del Estado de facilitar y crear entornos propicios para que las personas puedan disfrutar efectivamente de su derecho de reunión¹¹¹.

Las regulaciones de las manifestaciones públicas no deben depender del contenido de lo que se vaya a expresar a través de la manifestación, deben servir a un interés público y dejar otras vías alternativas de comunicación.

La exigencia de una notificación previa a la manifestación no vulnera ni el derecho a la libertad de expresión ni el derecho a la libertad de reunión.

¹¹⁰ Corte IDH. *Asunto Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia) c. Venezuela*, 5 julio 2006, párr. 78. Corte IDH. *Asunto Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco*, supra nota 117, párr. 167.

¹¹¹ Peritaje rendido por Maina Kiai, ex Relator de Naciones Unidas sobre el derecho de reunión y asociación, ante fedatario público el 31 de octubre de 2017 (expediente de prueba, folios 37344 y 37359). Corte IDH. *Asunto Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco*, supra nota 117, párr. 172.

Las limitaciones a las manifestaciones públicas sólo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual¹¹².

Resulta en principio inadmisibles la penalización *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión.

Los agentes públicos (policía) pueden imponer limitaciones razonables a los manifestantes para asegurar que sean pacíficos o para contener a los que son violentos, así como dispersar manifestaciones que se tornaron violentas u obstructivas.

El accionar de las fuerzas de seguridad no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por ello también la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas.

Los agentes públicos no pueden arrestar a los manifestantes cuando éstos se están manifestando en forma pacífica y legal. Sólo si la conducta de los manifestantes es legal pero es razonable pensar que va a causar violencia al interferir con los derechos o libertades de otros, entonces los agentes pueden tomar medidas para prevenirlas, siempre y cuando dicha conducta instigue o provoque violencia, no bastando un mero desorden.

En relación con los periodistas y camarógrafos que se encuentran realizando su labor en el marco de una manifestación pública, no deben ser molestados, detenidos, trasladados o sufrir cualquier otra limitación a sus derechos por estar ejerciendo su profesión. Inclusive, sus herramientas de trabajo no deben ser secuestradas.

Principales obligaciones del Estado para garantizar la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SIDH

A partir del contenido de los artículos 15 y 16 de la CADH se pueden derivar obligaciones específicas para los Estados, pero la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha especificado y puesto énfasis en algunas a partir del análisis de casos concretos que ha tenido que resolver. En este sentido, a continuación quedarán identificadas las obligaciones mínimas que los Estados deben cumplir en el marco de este sistema:

- El Estado debe garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor a que serán sujetos a violencia alguna, de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses¹¹³.
- 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

¹¹² CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III "Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión", OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 34.

¹¹³ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse*, *supra* nota 123, párr. 77.

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 impunidad¹¹⁴.

- Existe una 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 sindicales. Dicha debida diligencia se acentúa en contextos de violencia contra el sector sindical¹¹⁵.

Estas obligaciones no son un listado exhaustivo, sino simplemente algunas que derivan expresamente de la CADH o que han sido especialmente reiteradas o destacadas en las interpretaciones que hace de dicha Convención la CoIDH.

Órganos responsables de vigilar el cumplimiento y respeto del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SIDH

Los Estados parte, por medio de sus diversos órganos y autoridades, son los principales obligados a cumplir con el contenido de la Convención (y demás normas interamericanas¹¹⁶). En caso de que incumplan con sus obligaciones, dicha situación se puede denunciar ante:

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
Con sede en Washington, D.C., Estados Unidos

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH)
Con sede en San José, Costa Rica

¹¹⁴ Corte IDH. *Asunto Nogueira de Carvalho y Otros c. Brasil*, 28 noviembre 2006, párr. 77; y *Asunto Valle Jaramillo y Otros c. Colombia*, 27 noviembre 2008, párr. 91.

¹¹⁵ Corte IDH. *Asunto Cantoral Huamaní y García Santa Cruz c. Perú*, *supra* nota 122, párr. 146.

¹¹⁶ La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores que es uno de los tratados que antes se han citado como aquellos que reconocen también la libertad de reunión pacífica y de asociación, en su artículo 36, al prever un sistema de peticiones individuales, faculta a la CIDH y a la CoIDH para ser los órganos responsables de la vigilancia del incumplimiento de obligaciones.

Requisitos y procedimientos para denunciar violaciones de la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SIDH

Denuncias

Cualquier persona, grupo de personas u organización, por sí misma o en representación de otra, puede presentar una petición para denunciar un caso en el que se haya vulnerado la libertad de reunión y derecho de asociación. Teniendo en claro que todo caso que pretenda llegar ante la Corte Interamericana debe pasar previamente por la Comisión, por lo que es ante ésta en donde siempre se debe presentar la denuncia o petición inicial

El trámite de peticiones presentadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en que se alegue la violación de la libertad de reunión pacífica y de asociación estará sujeto a los procedimientos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 46 a 51), y en los Estatutos y Reglamentos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluso las normas relativas a medidas cautelares.

Así, para hacer llegar una petición a la Comisión Interamericana se debe presentar, al menos, lo siguiente¹¹⁷:

- Los datos de la(s) presunta(s) víctima(s) de la violación a la libertad de reunión pacífica y de asociación.
- Los datos de quien presenta la petición (nombre completo, teléfono, la dirección postal y de correo electrónico).
- La descripción completa, clara y detallada de la forma en que se dio la violación de la libertad de reunión pacífica y de asociación que incluya cómo, cuándo y dónde ocurrió o lo que se sabe de los hechos en que tuvo lugar con el mayor detalle posible.
- La identificación del Estado que se considera responsable de la violación de la libertad de reunión pacífica y de asociación, indicando las autoridades, instituciones, funcionarios o agentes estatales que se consideran responsables o que han autorizado, apoyado o consentido que se lleve a cabo¹¹⁸.
- Información adicional con la que se cuente, como peritajes jurídicos, psicosociales, informes de contexto y cualquier otro documento que pueda resultar de utilidad para el análisis que hará la Comisión¹¹⁹.

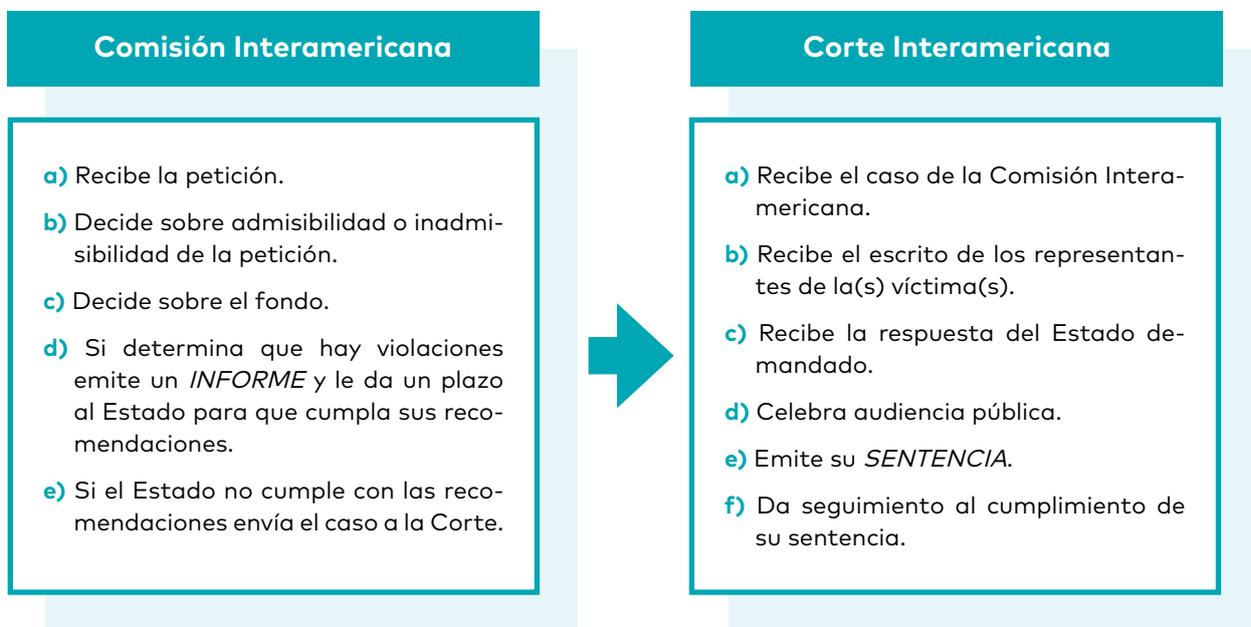
¹¹⁷ En la página de internet de la Comisión (<http://www.oas.org/es/cidh/portal/>) hay un formulario con instrucciones para que se pueda presentar de manera sencilla una denuncia o petición.

¹¹⁸ Si esto no se ha hecho o no ha sido posible hacerlo, se deberán explicar detalladamente las razones de eso, como podría ser: los obstáculos que se han presentado, si las leyes internas no establecen el debido proceso para proteger los derechos que se alegan violados; si no se ha permitido a la presunta víctima o sus familiares el acceso a los recursos internos o se le ha impedido agotarlos; o si ha habido demora en emitir una decisión final por las autoridades a las que se ha acudido sin que exista una razón válida.

¹¹⁹ En caso de ser posible, las copias simples y legibles de los principales recursos interpuestos y de las decisiones judiciales internas y otros anexos que se consideren pertinentes, tales como declaraciones de testigos.

- Los derechos de la CADH y/u otros tratados interamericanos que se consideran violados, en caso de ser posible.
- Las instancias judiciales o autoridades en el Estado a las que se acudió, antes de presentar la petición ante la Comisión Interamericana, para remediar las violaciones alegadas.
- La respuesta de las autoridades estatales ante las que se ha acudido, en especial de los tribunales judiciales.
- La indicación de si se ha presentado una petición similar ante otro organismo internacional con competencia para resolver casos sobre libertad de reunión pacífica y de asociación.

El procedimiento que se sigue ante la Comisión y posteriormente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹²⁰ después de que se presenta lo anterior es, de manera muy abreviada¹²¹, el siguiente:



Dentro de algunos casos o situaciones que se podrían llevar ante los órganos del SIDH, a manera de ejemplo, se podrían mencionar:

- Detención, discriminación o amenazas o empleo de la violencia y del hostigamiento, incluida la persecución y la intimidación, contra personas que traten de ejercer o de promover su derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

¹²⁰ En todo caso, para poder llegar ante la Corte Interamericana se tiene que presentar la petición primero ante la Comisión, que el Estado sea parte de la Convención y que el Estado al cual se denuncia haya aceptado la competencia contenciosa de la Corte, incluso si se solicitan medidas cautelares o urgentes.

¹²¹ Para conocer con todo detalle el procedimiento que se sigue ante la Comisión y Corte Interamericana, respectivamente, se recomienda consultar: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Sistema de Peticiones y Casos. Folleto Informativo, 2012 (disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf); Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Esquema del procedimiento de un caso contencioso*, 2017 (disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/procedimiento.cfm>).

Duración del procedimiento de casos de violación del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante los órganos del SIDH desde la presentación de la petición hasta su resolución final

- Actividades en los partidos políticos de oposición y de los activistas sindicales, ya sea como grupo o como particulares.
- Intromisiones indebidas en la libertad de reunión pacífica y de asociación por parte de cualquier autoridad o ente estatal.

Duración del procedimiento de casos de violación del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante los órganos del SIDH desde la presentación de la petición hasta su resolución final

Como antes se ha establecido, para que la Corte Interamericana de Derechos Humanos pueda emitir una sentencia por un caso de violaciones a la libertad de reunión pacífica y de asociación, previamente dicho caso debe pasar por la Comisión Interamericana. Teniendo eso en cuenta, el trámite de un caso de este tipo ante dichos órganos puede tener la siguiente duración¹²²:

Comisión Interamericana de Derechos Humanos		
Tiempo mínimo	Tiempo máximo	Tiempo promedio
2 años y 7 meses	16 años y 9 meses	8 años y 2 meses

Corte Interamericana de Derechos Humanos		
Tiempo mínimo	Tiempo máximo	Tiempo promedio
1 año	3 años y 1 mes	1 año y 8 meses

Procedimiento total ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (casos que pasan por ambos órganos)		
Tiempo mínimo	Tiempo máximo	Tiempo promedio
5 años y 2 meses	18 años y 2 meses	8 años y 9 meses

¹²² El cálculo del tiempo de duración de los casos ante cada uno de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos se ha obtenido a partir del análisis de los casos de libertad de expresión expuestos en la tabla.

Como es evidente, un caso no concluye en realidad cuando se dicta su sentencia de fondo y reparaciones, sino cuando éstas últimas se cumplen en su totalidad. Bajo ese entendido, se debe destacar que de los 18 casos relacionados con libertad de reunión pacífica y asociación que ha conocido la Corte Interamericana, entrando al fondo, entre 2001 y 2019¹²³, sólo 1 se encuentra totalmente cumplido de conformidad con la información proporcionada por el Tribunal interamericano¹²⁴. Mientras que siguen sin cumplirse las demás sentencias dictadas, por ejemplo, en los años 2001, 2005, 2006, 2010, 2012, 2015 o 2018.

Jurisprudencia relevante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Caso	País	Fecha de la sentencia de fondo
Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco	México	28 de noviembre de 2018
López Lone y otros	Honduras	5 de octubre de 2015
García y familiares	Guatemala	29 noviembre de 2012
Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar")	Guatemala	20 noviembre de 2012
Caso Masacres de Río Negro	Guatemala	4 de septiembre de 2012
Fleury y otros	Haití	23 de noviembre de 2011
Cepeda Vargas	Colombia	26 de mayo de 2010
Escher y otros	Brasil	6 de julio de 2009
Kawas Fernández	Honduras	3 de abril de 2009

¹²³ Para junio de 2019 la última sentencia vinculada con libertad de expresión es la dictada en el *Asunto Cuscul Pivaral y Otros c. Guatemala*, 14 de mayo de 2019, (Nº 378).

¹²⁴ Información disponible en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/casos_en_etapa_de_supervision_archivados_cumplimiento.cfm?lang=es

Valle Jaramillo y otros	Colombia	27 de noviembre de 2008
Cantoral Huamaní y García Santa Cruz	Perú	10 de julio de 2007
Nogueira de Carvalho y otro	Brasil	28 de noviembre de 2006
Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)	Venezuela	5 de julio de 2006
Acevedo Jaramillo y otros	Perú	7 de febrero de 2006
López Álvarez	Honduras	1 de febrero de 2006
Huilca Tecse	Perú	3 de marzo de 2005
Masacre Plan de Sánchez	Guatemala	29 de abril de 2004
Baena Ricardo y otros	Panamá	2 de febrero de 2001

Otros mecanismos relevantes para la protección de la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SIDH

Además de los casos o peticiones individuales que en esencia son lo que se ha analizado antes, también es posible en el marco del sistema interamericano de derechos humanos hacer del conocimiento de la Comisión Interamericana las situaciones de violaciones de la libertad de reunión y del derecho de asociación en un país por medio de otras funciones que ésta tiene a su cargo. Así, se le podrían dar a conocer a partir de:

Audiencias temáticas

Se solicitan directamente a la Comisión, se llevan a cabo durante alguno de sus periodos de sesiones y se expone ante ella la situación que se busca destacar.

Estas audiencias se pueden solicitar de manera individual por quien ha presentado un caso concreto, por una organización que represente o no a alguna(s) víctima(s) o de manera colectiva por varias organizaciones de un mismo país o de manera regional por organizaciones de varios países.

Visitas *in loco*

Cuando la Comisión visita un país por invitación de éste, se pueden buscar reuniones o hacerle llegar información para que en su informe recoja las situaciones que interesa destacar.

Las reuniones se pueden solicitar a partir de casos concretos o de situaciones generales que se estén viviendo en el país que visite la Comisión.

Como resultado de estos procedimientos la Comisión Interamericana podría elaborar un informe de país o temático, en el que haga recomendaciones concretas al Estado o Estados que estén relacionados con una situación. De igual forma podría incluirlo en su informe anual para poner en conocimiento de la situación a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Además de esto, por el contenido del artículo 28 de la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* adquiere importancia también en este ámbito la labor que podría llegar a desarrollar el **Comité de Expertos** que crea dicho tratado, ya que a dicho Comité se le podrá hacer llegar información relacionada con el cumplimiento o incumplimiento del derecho a la libertad de reunión y derecho de asociación reconocidos con especiales características para las personas mayores en la referida Convención. Con lo que, es un mecanismo que también se deberá tener en cuenta.

En similar sentido se podría poner de conocimiento una situación específica a la **Comisión Interamericana de Mujeres**, por el derecho de asociación reconocido en el artículo 4.h de la *Convención de "Belem Do Pará"*; llegando incluso a instar a dicha Comisión a fin de que presente una opinión consultiva ante la Corte Interamericana.

Estos son mecanismos con menor fuerza jurídica vinculante, pero pueden ser de una mayor incidencia si se les da seguimiento puntual.

**Sistema
Africano de
Derechos
Humanos y
de los Pueblos
(SADHP)**

4

Tratado base

En el marco del sistema africano de derechos humanos y de los pueblos la libertad de reunión y derecho de asociación está reconocida de manera muy amplia en la norma jurídica que crea y organiza todo ese sistema de protección de derechos humanos, siendo esto específicamente en:

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP)

Adoptada en Banjul, Gambia, el 27 de junio de 1981. En vigor desde el 21 de octubre de 1986

Artículo 10.

Todo individuo tendrá derecho a la libre asociación, siempre que cumpla con la ley.

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

Artículo 11.

Todo individuo tendrá derecho a reunirse libremente con otros. El ejercicio de este derecho estará sujeto solamente a las necesarias restricciones estipuladas por la ley, en especial las decretadas en interés de la seguridad nacional, la seguridad personal, la salud, la ética y los derechos y libertades de los otros.

Estados que no han ratificado o han denunciado la CADHP a junio de 2019

Sudan del Sur

Los otros 53 Estados que integran la Unión Africana sí la han ratificado y ninguno estableció reservas a los referidos artículos 10 y 11.

Además de ese tratado base, la libertad de reunión y derecho de asociación también está reconocida en el artículo 8 de la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*¹²⁵, y los artículos 12 (3)¹²⁶, 27 (2)¹²⁷ y 28¹²⁸ de la *Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad*.

¹²⁵ Todo niño tiene derecho a la libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas, siempre conforme a lo que la ley establezca.

¹²⁶ Los Estados Partes se comprometen a implementar programas y realizar actividades diseñadas para promover los principios y prácticas democráticos, así como para consolidar una cultura de la democracia y la paz. Con este fin, los Estados Partes deberán: (3) Crear condiciones propicias para que existan organizaciones de la sociedad civil y operar dentro de la ley.

¹²⁷ Para avanzar en la gobernanza política, económica y social, los Estados Partes deberán comprometerse a: (2) Fomentar la participación popular y la asociación con las organizaciones de la sociedad civil;

¹²⁸ Los Estados Partes asegurarán y promoverán fuertes alianzas y diálogos entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Caracterización del derecho a la libertad de reunión pacífica en el SADHP

- Es un derecho de todo individuo.
- Debe ser un ejercicio pacífico y conforme a la ley.
- El ejercicio de este derecho estará sujeto solamente a las necesarias restricciones estipuladas por la ley, en especial las decretadas en interés de la seguridad nacional, la seguridad personal, la salud, la ética y los derechos y libertades de los otros.
- Participar y organizar reuniones es un derecho y no un privilegio¹²⁹.
- Su ejercicio no requiere la autorización del Estado¹³⁰.
- Se puede establecer un sistema de notificación previa para permitir a los Estados facilitar el ejercicio de este derecho y tomar las medidas necesarias para proteger la seguridad pública y los derechos de otros ciudadanos¹³¹.
- La responsabilidad será personal. Ni los organizadores ni los compañeros participantes de una asamblea/reunión pública estarán sujetos a sanciones de ningún tipo sobre la base de actos cometidos por otros¹³².
- Los organizadores no estarán sujetos a sanciones o dispersión simplemente por no notificar¹³³.
- La prohibición de la existencia de partidos políticos constituye una violación de la libertad de reunión consagrada en el artículo 11 de la Carta Africana¹³⁴.
- Existe una relación estrecha entre los derechos expresados en los artículos 9 (derecho de libertad de expresión), 10 (derecho de asociación) y 11 (derecho de reunión), por lo que implícitamente se viola el derecho de libertad de expresión cuando se ha violado el derecho de asociación y el derecho de reunión¹³⁵.

¹²⁹ Comisión ADHP. *Asunto Amnistía Internacional y Otros c. Sudán*, 15 noviembre 1999, párr. 81 y 82.

¹³⁰ *Ídem*.

¹³¹ *Ídem*.

¹³² Comisión ADHP. *Asunto Internacional PEN, Proyecto de Derechos Constitucionales, en nombre de Ken Saro-Wira y Organización de Libertades Civiles c. Nigeria*, 31 octubre 1998, párr. 105 y 106.

¹³³ Comisión ADHP. *Asunto Asociación Africana de Malawi y Otros c. Mauritania*, 11 mayo 2000, párr. 108 y 111.

¹³⁴ Comisión ADHP. *Asunto Señor Dawda K Jawara c. Gambia*, 11 mayo 2000, párr. 68.

¹³⁵ Comisión ADHP, *Asunto Internacional PEN y Otros, supra nota 153*, párr. 110.

Caracterización del derecho a la libertad de asociación en el SADHP

- Es un derecho de todo individuo, siempre que cumpla con la ley.
- Nadie puede ser obligado a formar parte de una asociación ni a unirse con algún individuo determinado¹³⁶.
- Es un derecho individual y colectivo que permite a las personas unirse para perseguir y promover intereses colectivos en grupos, como¹³⁷:
 - ONG.
 - Partidos políticos, no debiéndose estar obligado a asociarse antes de buscar puestos colectivos¹³⁸.
 - Sindicatos.
- Comprende el derecho a formar y unirse a asociaciones libremente¹³⁹.
- Protege, entre otras cosas¹⁴⁰:
 - La expresión.
 - La crítica de la acción estatal.
 - La promoción de los derechos de las comunidades discriminadas, marginadas y socialmente vulnerables, incluidos los derechos de las mujeres y los niños.
 - Todas las demás conductas permitidas a la luz de las normas regionales e internacionales de derechos humanos.
- El registro se regirá por una notificación en lugar de un régimen de autorización, de manera que se presuma un estado legal al recibir la notificación¹⁴¹.
- La regulación del ejercicio del derecho a la libertad de asociación debe ser coherente con las obligaciones de los Estados en virtud de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos¹⁴².
- Siempre debe haber una capacidad general para que los ciudadanos se unan, sin interferencia del Estado, en asociaciones para alcanzar diversos fines¹⁴³.

¹³⁶ Corte ADHP. *Asunto Christopher R. Mtikila c. República Unida de Tanzania*, 14 junio 2013, párr. 113.

¹³⁷ Comisión ADHP. *Asunto Monim Elgak, Osman Hummeida y Amir Suliman (representado por la Federación Internacional de Derechos Humanos y la Organización Mundial contra la Tortura) c. Sudán*, 12 marzo 2014, párr. 118.

¹³⁸ Corte ADHP. *Asunto Christopher R. Mtikila*, *supra* nota 145, párr. 113.

¹³⁹ *Ídem*.

¹⁴⁰ Comisión ADHP. *Asunto Internacional PEN y Otros*, *supra* nota 153, párr. 107 y 110.

¹⁴¹ Comisión ADHP. *Asunto Monim Elgak, Osman Hummeida y Amir Suliman*, *supra* nota 157, párr. 118.

¹⁴² Comisión ADHP. *Asunto Señor Dawda K Jawara*, *supra* nota 155, párr. 68.

¹⁴³ Comisión ADHP. *Asunto Organización de Libertades Civiles (respecto del Colegio de Abogados de Nigeria) c. Nigeria*, 22 marzo 1995, párr. 15.

Límites y restricciones admisibles a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SADHP

Cualquier limitación impuesta por los Estados debe estar de acuerdo con el principio de legalidad, tener un propósito público legítimo y ser un medio necesario y proporcionado para lograr ese propósito dentro de una sociedad democrática, tal como se entienden estos principios a la luz de los derechos humanos regionales e internacionales¹⁴⁴.

Cualquier interferencia con este derecho debe estar estipulada por la ley y cumplir con las condiciones prescritas en el Artículo 27 (1) de la Carta, a saber:

- La protección de los derechos y libertades de los demás.
- La seguridad colectiva.
- La moralidad.
- Los intereses colectivos.

En ningún caso, la simple membresía en una asociación debe tomarse como causa de cargos criminales; en la práctica, esto generalmente está vinculado al enjuiciamiento sin fundamento por parte de las autoridades de asociaciones que desapruueban por razones políticas¹⁴⁵.

Cualquier ley sobre asociaciones debe incluir una descripción objetiva que permita determinar la naturaleza criminal de un hecho u organización¹⁴⁶.

Principales obligaciones del Estado para garantizar la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SADHP

Por la forma en la que están reconocidos estos derechos en la CADHP, las pocas interpretaciones que han hecho sobre esos los órganos de vigilancia de la misma y las características de los casos que han llegado a la jurisdicción de dichos órganos, son pocos los desarrollos específicos de obligaciones para los Estados en este sistema. Únicamente a manera de ejemplo, se podrían mencionar las siguientes, sin que signifique que éstas sean todas las obligaciones existentes, ya que por el contenido de las diversas normas que se han citado antes, es evidente que los Estados tienen claras obligaciones por cumplir.

Los Estados deberán respetar, en la ley y en la práctica, el derecho de las asociaciones a realizar sus actividades, sin amenazas, hostigamientos, injerencias, intimidaciones ni represalias de ningún tipo¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Comisión ADHP. *Asunto Monim Elgak, Osman Hummeida y Amir Suliman*, supra nota 157, párr. 116 y 119; *Corte ADHP. Asunto Christopher R. Mtikila*, supra nota 145, párr. 107.1.

¹⁴⁵ Comisión ADHP. *Asunto Internacional PEN y Otros*, supra nota 153, párr. 107 y 110.

¹⁴⁶ Comisión ADHP. *Asunto Asociación Africana de Malawi y Otros*, supra nota 154, párr. 107.

¹⁴⁷ Comisión ADHP. *Asunto Aminu c. Nigeria*, 11 mayo 2000, párr. 22 y 23; *Asunto Huri-Laws c. Nigeria*, 6 noviembre 2000, párr. 47 y 49; *Asunto Ouko c. Kenya*, 6 noviembre 2000, párr. 29 y 30; *Asunto Monim Elgak, Osman Hummeida y Amir Suliman*, supra nota 157, párr. 116 y 119.

La libertad de asociación se enuncia como un derecho individual y es ante todo un deber para el Estado abstenerse de interferir con la libre formación de asociaciones¹⁴⁸.

La decisión de formar o no formar federaciones se hará libremente por los actores de la sociedad civil. El Estado no estipulará por ley la existencia de federaciones regionales o nacionales de asociaciones particulares o exclusivas¹⁴⁹.

La ley no estipulará la membresía obligatoria del Estado en federaciones particulares¹⁵⁰.

Los Estados no impondrán sanciones penales en el contexto de las leyes que rigen las asociaciones sin fines de lucro¹⁵¹.

La responsabilidad no se imputará de las asociaciones a individuos o viceversa¹⁵².

Los Estados deberán respetar plenamente en la ley y en la práctica el derecho a la libertad de expresión a través del derecho de reunión¹⁵³.

Los Estados no impondrán limitaciones externas que restrinjan injustificadamente el derecho a la libertad de reunión pacífica, tales como limitaciones irrazonables a la libertad de circulación¹⁵⁴.

Las autoridades públicas poseen medios adecuados para dispersar a las multitudes, y aquellos responsables de mantener el orden público deben hacer un esfuerzo en este tipo de operaciones para causar sólo el mínimo posible de daños y violaciones a la integridad física y para respetar y preservar la vida humana¹⁵⁵.

Los Estados deberán crear condiciones propicias para que existan organizaciones de la sociedad civil y operar dentro de la ley.

Los Estados deberán comprometerse a fomentar la participación popular y la asociación con las organizaciones de la sociedad civil para avanzar en la gobernanza política, económica y social.

Los Estados asegurarán y promoverán fuertes alianzas y diálogos entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

148 Comisión ADHP. *Asunto Organización de Libertades Civiles*, supra nota 162, párr. 15.

149 *Ibidem*, párr. 14 y 16.

150 *Ídem*.

151 Comisión ADHP. *Asunto Asociación Africana de Malawi y Otros*, supra nota 154, párr. 106 y 107.

152 Comisión ADHP. *Asunto Internacional PEN y Otros*, supra nota 153, párr. 108.

153 Comisión ADHP. *Asunto Iniciativa Egípcia por los Derechos Personales e INTERDERECHOS c. Egipto*, 12 octubre 2013, párr. 239 y 256.

154 Comisión ADHP. *Asunto Oficinas Legales de Ghazi Suleiman c. Sudan*, 29 mayo 2003, párr. 57.

155 Comisión ADHP. *Asunto Movimiento Burkinabé por los Derechos Humanos y de los Pueblos c. Burkina Faso*, 7 mayo 2001, párr. 43.

El gobierno debe abstenerse de interferir con la capacidad de los ciudadanos para unirse a asociaciones, o crear asociaciones con representantes del gobierno y luego otorgar a estos organismos amplios poderes discrecionales en un esfuerzo por controlar el espacio de la sociedad civil¹⁵⁶.

Las autoridades tienen la obligación de proteger y promover la realización de reuniones pacíficas¹⁵⁷.

Órganos responsables de vigilar el cumplimiento y respeto del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SADHP

Los Estados Parte, por medio de sus diversos órganos y autoridades son los principales obligados a cumplir con el contenido de la Carta (y demás normas africanas). En caso de que incumplan con sus obligaciones, dicha situación se puede denunciar ante:

Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CmADHP)
Con sede en Banjul, Gambia

Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CoADHP)
Con sede en Arusha, Tanzania

Para el caso del derecho reconocido en la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*, el órgano con facultades para tramitar denuncias individuales es el **Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño**. Este tiene su sede en Etiopía.

Requisitos y procedimientos para denunciar violaciones de la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SADHP

Cualquier persona puede presentar una petición para denunciar un caso en el que se haya vulnerado la libertad de reunión pacífica y de asociación. No obstante, eso, es necesario que se distinga quién lo puede hacer directamente ante la Comisión y quién ante la Corte.

Contrario a lo que ocurre en el sistema interamericano, no todo caso que pretenda llegar ante la Corte Africana debe pasar previamente por la Comisión, por lo que en muchos casos hay dos vías posibles. Que casos se pueden llevar directamente a la Comisión y cuáles a la Corte, depende en gran medida de dos factores especialmente relevantes: i) Quién presenta la denuncia, y ii) Si el Estado a denunciar ha reconocido la competencia de la Corte.

¹⁵⁶ Comisión ADHP. *Asunto Organización de Libertades Civiles*, supra nota 162, párr. 14 y 16.

¹⁵⁷ Comisión ADHP. *Asunto Oficinas Legales de Ghazi Suleiman*, supra nota 173, párr. 56.

A. Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Denuncias de particulares

Ante la Comisión cualquier persona o Estado puede presentar una denuncia, sólo basta con que el Estado que se va a denunciar sea parte de la Carta Africana.

El trámite de peticiones presentadas ante la Comisión Africana en la que se alegue una violación a la libertad de reunión pacífica y de asociación sigue los procedimientos establecidos en la Carta Africana (artículos 55, y en las reglas 102-120 del Reglamento de la Comisión) cuyas etapas principales son las siguientes:

- Registro de la comunicación o denuncia.
- Incautación o análisis preliminar.
- Admisibilidad (o inadmisibilidad) de una comunicación.
- Consideración sobre los méritos del caso (análisis de fondo).
- Recomendaciones (o decisiones) de la Comisión.
- Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión.

Para hacer llegar una petición a la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se debe presentar, al menos, lo siguiente:

- Indicar el nombre de quien la presenta o presunta víctima, incluso si quiere permanecer en el anonimato (indique si está actuando en su nombre).
- Señalar en la comunicación otra información personal relevante de la presunta víctima, como edad, nacionalidad, ocupación y/o profesión, domicilio, teléfono, correo electrónico y cualquier otra que se considere relevante para su identificación;
- La comunicación no debe estar escrita en lenguaje insultante dirigida contra el Estado o la UA;
- La comunicación no debe basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación;
- Establecer el Estado acusado de la violación (asegurarse de que sea un Estado parte en la Carta Africana).
- Relatar los hechos que constituyen la presunta violación de la libertad de reunión pacífica y de asociación (explicar con tanto detalle como sea posible lo sucedido, especificando lugar, tiempo y fechas de la infracción).
- Indicar la urgencia del caso (¿es un caso que podría resultar en la pérdida de la vida / vidas o lesiones corporales graves si no se abordan de inmediato?).

- Indicar la naturaleza del caso y por qué se cree que merece acción inmediata de la Comisión.
- Expresar las disposiciones de la Carta presuntamente violadas (si no se está seguro de los artículos específicos, es mejor no mencionarlos).
- Informar de los nombres y títulos de las autoridades gubernamentales que cometieron la violación (si se trata de una institución gubernamental, nombre de la institución, así como el del titular).
- Manifestar si existen testigos de la violación (incluir las direcciones y si es posible números de teléfono de los testigos).
- Enviar junto con la comunicación las pruebas documentales de la violación (adjuntar por ejemplo, cartas, documentos legales, fotos, autopsias, grabaciones, etc. para mostrar prueba de la violación).
- Detallar los recursos legales internos que se han hecho valer (también indicar, por ejemplo, los tribunales en los que ha estado, adjuntando copias de las sentencias judiciales, escritos de *habeas corpus* etc.)
- Presentarla dentro de un período razonable desde el momento en que se agotan los recursos internos.
- Informar si se ha acudido a otra instancia internacional (indicar si el caso ya se ha decidido o está siendo conocido por algún otro organismo internacional de derechos humanos; especificando la etapa a la que ha llegado el caso).

B. Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Denuncia

A diferencia de la Comisión, ante la Corte sólo hay 5 sujetos expresamente legitimados para presentar denuncias, ninguno de ellos implica en principio peticiones o denuncias a título individual de una persona, aunque eso se pueda hacer por quienes sí tienen esa legitimidad o en el supuesto de que el Estado al reconocer la competencia de la Corte así lo haya autorizado.

Así, pueden presentar un caso ante la Corte Africana:

- La Comisión Africana.
- El Estado parte que haya presentado una solicitud a la CmADHP.
- El Estado parte contra el que se haya presentado una denuncia en la CmADHP.
- El Estado parte cuyo ciudadano es víctima de la violación de un derecho humano.
- Una organización intergubernamental africana.

- Una organización no gubernamental que tenga estatuto de observador ante la Comisión si el Estado al reconocer la competencia de la Corte ha aceptado esa posibilidad.
- Un individuo, si el Estado al reconocer la competencia de la Corte ha aceptado esa posibilidad.

Para presentar una denuncia, se debe cumplir al menos con los siguientes **requisitos**:

- Indicar el nombre del individuo, organización o Estado que la presenta.
- Señalar el representante legal y/o persona que actúe en nombre de el o los solicitantes.
- Establecer el Estado(s) contra los cuales se presenta la denuncia (Estado(s) que ha/han ratificado el Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el Establecimiento de una Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Si la solicitud es de un individuo u organización no gubernamental, ese Estado debería haber hecho una declaración de conformidad con el Artículo 34 (6) del Protocolo de la Corte que acepta la competencia de la Corte para recibir tales solicitudes).
- Un resumen de los hechos (explicar lo que sucedió, en particular, especificar el lugar, la fecha (cronológicamente) y las circunstancias en las que ocurrieron las presuntas violaciones, incluidas las agencias/instituciones estatales que supuestamente estuvieron involucradas.
- Si hay documentos o pruebas que demuestren lo que sucedió, estos deben incluirse.
- Informar del agotamiento de los recursos internos: señalar todas las quejas que se han presentado ante los tribunales nacionales, proporcionando un resumen de todos los procedimientos ante dichos tribunales e indicar si hay algún proceso pendiente.
- Declaración de la presunta violación. Indicar los derechos humanos presuntamente violados de conformidad con instrumentos tales como la constitución nacional, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño y otros instrumentos pertinentes de derechos humanos.
- Establecer lo que se pide a la Corte: qué es lo que se quiere que el Tribunal haga por la persona u organización. Se pueden pedir ahí mismo las medidas cautelares, reparaciones, etc.
- Informar si se ha iniciado otro procedimiento internacional sobre los mismos hechos (de ser el caso, informar el órgano y etapa en la que se encuentra.
- Una lista de documentos destinados a ser aducidos como evidencia o prueba. (Los solicitantes pueden presentar pruebas adicionales en cualquier momento antes del cierre de los alegatos. Después del cierre de los alegatos, tienen que solicitar un permiso para presentar dicha evidencia en línea con la regla 50 del Reglamento de la Corte.
- Indicar el idioma preferido de correspondencia (Árabe, Inglés, Francés, Portugués u otro).
- Anexar un resumen de la solicitud, de no más de tres páginas, con la información de los primeros siete puntos de este listado.

Duración del procedimiento de casos de violación del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante los órganos del SADHP desde la presentación de la petición hasta su resolución final

De conformidad con el artículo 27 del Reglamento de la Corte, el procedimiento ante ésta puede ser escrito y, si es necesario, oral. El procedimiento escrito consistirá en la comunicación a la Corte, las partes, así como la Comisión, según corresponda, de las solicitudes, declaraciones del caso, defensas y observaciones y de respuestas, en su caso, así como todos los documentos y documentos en apoyo, o de copias certificadas de los mismos. Por su parte, el procedimiento oral consistirá en una audiencia ante la Corte de representantes de las partes, testigos, expertos u otras personas que el tribunal decida que debe escuchar.

Dentro de algunos casos o situaciones que se podrían llevar ante la CoADHP, a manera de ejemplo, se podrían mencionar:

- Detención, discriminación, amenazas o empleo de la violencia y del hostigamiento, incluida la persecución y la intimidación, contra personas que traten de ejercer o de promover su derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación.
- Actividades en los partidos políticos de oposición y de los activistas sindicales, ya sea como grupo o como particulares.
- Intromisiones indebidas en la libertad de reunión pacífica y de asociación por parte de cualquier autoridad o ente estatal.

Duración del procedimiento de casos de violación del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ante los órganos del SADHP desde la presentación de la petición hasta su resolución final

Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos		
Tiempo mínimo	Tiempo máximo	Tiempo promedio
1 año	9 años y 1 mes	4 años y 2 meses

Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos		
Tiempo mínimo	Tiempo máximo	Tiempo promedio
1 año y 5 meses	2 años y 3 meses	1 año y 11 meses

Jurisprudencia relevante de la Corte y de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Caso	País	Fecha de la sentencia de fondo
Lohé Issa Konaté	Burkina Faso	3 junio 2016
Norbert Zongo	Burkina Faso	28 marzo de 2014
Reverant Mitikila	República Unida de Tanzania	14 junio 2013

Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Caso	País	Fecha de la sentencia de fondo
Monim Elgak, Osman Hummeida y Amir Suliman (representado por la Federación Internacional de Derechos Humanos y la Organización Mundial contra la Tortura)	Sudan	12 marzo 2014
Oficinas Legales de Ghazi Suleiman	Sudan	29 mayo 2003
Movimiento Burkinabé por los Derechos Humanos y de los Pueblos	Burkina Faso	7 mayo 2001
John D. Ouko	Kenia	6 noviembre 2000
Huri - Laws	Nigeria	6 noviembre 2000

Kazeem Aminu	Nigeria	11 mayo 2000
Dawda K Jawara	Gambia	11 mayo 2000
Asociación Africana de Malawi y otros	Mauritania	11 mayo 2000
Amnistía Internacional, Comité Loosli Bachelard, Comité de Abogados por los Derechos Humanos, Asociación de Miembros de la Conferencia Episcopal del Este de África	Sudan	15 noviembre 1999
International PEN, Proyecto de Derechos Constitucionales, en nombre de Ken Saro-Wira y Organización de Libertades Civiles	Nigeria	31 octubre 1998
Organización de Libertades Civiles (respecto del Colegio de Abogados de Nigeria)	Nigeria	22 marzo 1995

Otros mecanismos relevantes para la protección de la libertad de reunión pacífica y de asociación en el SADHP

Además de los casos o peticiones individuales que en esencia son lo que se ha analizado antes, también es posible en el marco del sistema africano de derechos humanos y de los pueblos poner en conocimiento de la Comisión Africana las situaciones de violaciones de la libertad de reunión pacífica y de asociación en un país por medio de otras funciones que ésta tiene a su cargo. Así, se le podrían dar a conocer a partir de:

Informes alternativos a los informes periódicos

Los Estados parte en la Carta deben presentar cada dos años, un informe sobre las medidas legislativas u otras medidas adoptadas, con el fin de dar efecto a los derechos y libertades reconocidos y garantizados por la Carta. De forma paralela a éstos, desde la sociedad civil es posible hacerle llegar información que se considere relevante y contraste la información oficial que se le entrega a la CmADHP.

Visitas *in situ*

La Comisión puede llevar a cabo dos tipos de visitas o misiones: i) de promoción y ii) de protección. Dentro de esta última categoría hay también de dos tipos, una para ocuparse de casos concretos y otra para una situación más amplia que esté ocurriendo en el país que se visita. Durante esas visitas desde la sociedad civil se pueden buscar reuniones con la CmADHP o hacerle llegar información para que en su informe recoja las situaciones que interesa destacar.

Además de estos mecanismos, por el reconocimiento e importancia que se le da a estos derechos en la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* (artículo 8), se le puede hacer llegar información que se considere relevante al **Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño**. Sea por medio de casos individuales o información genérica en el cumplimiento de su mandato.

Finalmente, es importante tener presente el contenido de dos documentos: **Directrices sobre libertad de asociación y reunión en África** y **Directrices para el control policial de las reuniones por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en África** que si bien, no son documentos aprobados por los Estados y, por tanto, no tienen una fuerza jurídica especial, sí recogen algunas ideas y aspectos que van más allá de los contenidos normativos y jurisprudenciales que aquí se han destacado y que, como se vio, son limitados en sus alcances. Por lo que estos documentos son herramientas útiles para la protección de la libertad de reunión y derecho de asociación en África.



Conclusiones generales

El análisis individualizado de cada sistema internacional de protección de los derechos humanos, esto es, tanto los tres sistemas regionales como el universal, nos permite identificar de mejor forma qué es lo que cada región del mundo ha aportado o el nivel de desarrollo en el que se encuentran los derechos a la libertad de reunión pacífica y libertad de asociación, no sólo por la forma en la que se reconoce el derecho en los tratados que integran cada sistema, sino también por las interpretaciones que se han hecho de esos y por el tipo de casos que han sido denunciados.

Así, de todo lo analizado y descrito en esta guía se podrían establecer como conclusiones generales, las siguientes:

- Los derechos a la libertad de reunión pacífica y libertad de asociación están reconocidos en la mayoría de las normas internacionales de derechos humanos como derechos independientes. Sólo en el *sistema europeo* y en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* se les reconoce de manera conjunta, aunque lo mismo pasa en otras normas de los demás sistemas regionales y universal cuando ambos derechos se reconocen a grupos específicos, esto es, se les reconoce de manera conjunta estableciéndoles los mismos alcances y límites.
- El desarrollo jurisprudencial y de criterios interpretativos es escaso en todos los sistemas que han sido analizados. El sistema con más desarrollos en éste ámbito es el *sistema europeo*, aunque como también ocurre en el *sistema interamericano*, que tiene un menor número de casos analizados, no han sido desarrollados todos los alcances que tienen ambos derechos, sino sólo se han establecido sus marcos generales, ámbitos frecuentes y aspectos básicos de las restricciones que se les pueden imponer. Los desarrollos son tan pocos que en el *sistema africano* el Tribunal apenas se ha pronunciado en tres casos respecto a esos derechos. En el *sistema universal* no existen hasta ahora observaciones generales, aunque se espera que próximamente se apruebe una relativa al derecho a la libertad de reunión pacífica.
- La vinculación del derecho a la libertad de reunión pacífica y libertad de asociación con la *libertad de expresión* se destaca en todos los sistemas regionales, con especial énfasis en el ejercicio del derecho de reunión, pero sin perder la importancia que tiene en muchos casos en el ejercicio de esos derechos la libertad de asociación como vehículo para hacer reclamos, reivindicaciones y expresiones de colectivos organizados para atender un fin u objetivo específico.
- La *libertad sindical* se muestra en todos los sistemas como el ejemplo más constante en el tiempo del ejercicio conjunto de la libertad de reunión pacífica y libertad de asociación, a pesar de que este derecho y sus especificidades en muchos casos se le reconoce como parte de los derechos

económicos, sociales y culturales y no en los derechos civiles y políticos dentro de los derechos de reunión o asociación.

- En el *sistema universal* por ahora se ha puesto especial énfasis en la necesidad de distinguir entre el derecho que tiene cada persona que asiste a una reunión y forma parte de una asociación y los derechos que como grupo organizado o no se tienen; así como en los ámbitos y fines con los cuales se pueden ejercer ambos derechos en una sociedad democrática.
- El *sistema europeo* que ha tenido oportunidad de analizar más casos ha hecho desarrollos importantes en cuanto a las intenciones violentas, el tipo de reuniones que se pueden dar y los procedimientos de autorización admisibles no sólo para el derecho de reunión sino también para el ejercicio del derecho de asociación; así como elementos importantes de la libertad sindical y otras formas asociativas que se pueden desarrollar en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- En el *sistema interamericano* se podrían destacar como notas distintivas propias tanto el desarrollo relativo a sitios y espacios sagrados para el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y libertad de asociación de pueblos indígenas, que incluye la distinción entre comunidad y asociación, como el énfasis en asociaciones con fines orientados a la vigilancia, denuncia y promoción de los derechos humanos que han resentido afectaciones en esta región. Sin dejar de lado la importancia que tiene la libertad sindical y normativamente, la fuerza que tiene el hecho de que es posible privar del derecho de asociación a miembros de fuerzas armadas y de la policía, por obvias razones históricas que cruzan ese Continente.
- El *sistema africano* es el que tiene menos desarrollos en cuanto al derecho de reunión pacífica, siendo más amplias sus aportaciones en el derecho de asociación tanto en ámbitos de participación política como de organizaciones de defensa de derechos, por lo que lo relativo a autorizaciones previas y registros son de los aspectos que más se encuentran presentes, junto con las restricciones que pueden ser aplicadas a ambos derechos.
- Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación han sido reconocidos en todos los sistemas internacionales de protección de derechos humanos como elementos esenciales para la construcción y consolidación de sociedades democráticas, así como para el fortalecimiento del Estado de derecho y el efectivo ejercicio de otros derechos humanos.

