



MOVIMIENTO MUNDIAL *para la* **DEMOCRACIA**
Enfrentando los Retos para la Democracia en el Siglo XXI

La Defensa de la Sociedad Civil

Informe del Movimiento Mundial para la Democracia

Elaborado conjuntamente por

El Centro Internacional de Derecho no Lucrativo (ICNL)

y

*La Secretaría del Movimiento Mundial para la Democracia
en la Fundación Nacional para la Democracia (NED)*

Enero del 2008

Comité Directivo

Mariclaire Acosta—México

Mahnaz Afkhami—Irán

Urban Ahlin—Suecia

Genaro Arriagada—Chile

Igor Blažević—Bosnia

Francesca Bomboko—República
Democrática del Congo

Kavi Chongkittavorn—Tailandia

Ivan Doherty—Irlanda

Han Dongfang—China (Vicepresidente)

Yuri Dzhibludze—Rusia

João Carlos Espada—Portugal

Abdou Filali-Ansary—Marruecos

David French—Reino Unido

Carl Gershman—Estados Unidos (ex officio*)

Paul Graham—Sudáfrica

Jana Hybaskova—República Checa

Melinda Quintos de Jesús—Filipinas

Ivan Krastev—Bulgaria

Reginald Matchabe-Hove—Zimbabue

George Mathew—India

Roel von Meijfeldt—Países Bajos

Ayo Obe—Nigeria (Presidente)

Can Paker—Turquía (Tesorero)

Inna Pidluska—Ucrania

Jacqueline Pitanguy—Brasil

Carlos Ponce—Venezuela

Elisabeth Ungar—Colombia (Secretaria)

* en representación de la Secretaría

Secretariat:

National Endowment for Democracy

Art Kaufman

Director

El Movimiento Mundial para la Democracia es una red mundial

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

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

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

Redes

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

DemocracyNews [Noticias Democráticas]

El boletín informativo del Movimiento Mundial, *DemocracyNews* permite a los participantes compartir información con sus colegas, anunciar actividades y publicaciones, y solicitar asistencia o colaboración en sus labores. Para suscribirse, envíe un mensaje de correo electrónico a: subscribe-democracynews@lyris.ned.org

Asambleas del Movimiento Mundial

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

Contenido

Resumen Ejecutivo	3
Introducción	6
Obstáculos Jurídicos para las Organizaciones	10
de la Sociedad Civil	
Justificaciones Gubernamentales para imponer.....	21
los Obstáculos Jurídicos	
Principios Internacionales de Protección	26
de la Sociedad Civil	
Próximos Pasos	41
Anexo: Bibliografía sobre los Principales	43
Instrumentos Internacionales	

© 2008 Movimiento Mundial para la Democracia/ICNL

El Movimiento Mundial Para la Democracia e ICNL animan grupos de sociedad civiles alrededor del mundo a reproducir y distribuir este informe extensamente e iniciar y/o incluir discusiones de ello en sus actividades.

Para copias impresas o electrónicas adicionales, póngase en contacto con la Secretaría de Movimiento Mundial al: world@ned.org.

Resumen Ejecutivo

Actualmente, la sociedad civil está enfrentando una serie de graves amenazas en todo el mundo y se ha generado e intensificado una ofensiva contra la difusión de la democracia. Este continuo contraataque se ha caracterizado por un cambio muy acentuado, pasando de una represión categórica contra la democracia, los activistas y los grupos de derechos humanos y de la sociedad civil a una serie de esfuerzos gubernamentales más sutiles que buscan restringir el espacio en el que funcionan las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), especialmente los grupos de asistencia democrática. Aunque son demasiados los regímenes que aún utilizan las formas convencionales de represión —los cuales van desde el encarcelamiento de los activistas y el acoso organizativo, hasta las desapariciones y las ejecuciones—, en otros Estados, principalmente pero no de forma exclusiva en los regímenes autoritarios o híbridos, por lo general, a estas técnicas convencionales las complementan o las sustituyen otras medidas más sofisticadas. Entre éstas se incluyen impedimentos jurídicos y cuasi-jurídicos tales como los **obstáculos de admisión** para desalentar o evitar la formación de organizaciones, y los **obstáculos a los recursos** para restringir la habilidad de las organizaciones de obtener los recursos necesarios para llevar a cabo sus actividades.

Los gobiernos han intentado justificar y legitimar estos obstáculos, aduciendo que los mismos son necesarios para incrementar la rendición de cuentas y la transparencia de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), armonizar o coordinar las actividades de éstas, cumplir con los intereses de seguridad nacional al contrarrestar el terrorismo o el extremismo, y/o defender la soberanía nacional contra la influencia extranjera en los asuntos internos. Este informe expone algunas de estas justificaciones como una racionalización de la represión, al igual que como violaciones a las leyes y las convenciones internacionales de las que son signatarios los Estados en cuestión.

El informe formula **principios internacionales muy bien definidos de protección de la sociedad civil** (consulte el recuadro de la siguiente página) que ya se han integrado al derecho internacional, lo que incluye normas y convenios que reglamentan y protegen a la sociedad civil de la intromisión estatal. Entre estos principios se encuentran el derecho de admisión de las ONGs (es decir, el derecho de las personas a formar e ingresar a una ONG); el derecho a funcionar sin intromisión estatal para la consecución de los propósitos legalmente establecidos; los derechos de libre expresión y comunicación con los socios nacionales e internacionales; el derecho a buscar y obtener recursos, lo que incluye la transferencia de fondos transnacionales; y la obligación positiva del Estado de proteger los derechos de las ONGs.

El informe concluye haciendo un llamado a:

- Las organizaciones internacionales y a los gobiernos a respaldar el informe y los principios que éste identifica;
- Las organizaciones de la sociedad civil a sostener conversaciones nacionales y regionales para movilizar el apoyo a la reforma de los marcos jurídicos que la rigen; y,
- Las organizaciones de asistencia democrática a distribuir y a promover el informe y sus recomendaciones entre sus socios y beneficiarios.

Principios internacionales de protección de la sociedad civil

Para proteger a la sociedad civil de la aplicación de los obstáculos jurídicos que se describen en este documento, esta sección busca formular principios que rijan y protejan a las OCS de las intromisiones represivas de los gobiernos.

Principio 1: El derecho de admisión (libertad de asociación)

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

(a) Un derecho de amplio alcance. La libertad de asociación protege el derecho de las personas a establecer una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, lo que incluye sindicatos, asociaciones y otros tipos de ONGs.

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

(c) Posibles fundadores de las organizaciones. La estructura de los derechos humanos internacionales se fundamenta en la premisa de que toda persona, incluidos los extranjeros, disfrutan de ciertos derechos tal como la libertad de asociación.

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

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

(a) El sistema para reconocer la condición jurídica de una entidad, ya sea una "declaración" o un sistema de "inscripción/

incorporación", debe velar por que el proceso sea realmente accesible, con procedimientos claros, expeditos, apolíticos y de bajo costo.

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

Principio 2: El derecho a funcionar sin intromisiones estatales infundadas

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

(a) La intromisión sólo puede justificarse cuando la ley la prescriba para fomentar un interés gubernamental legítimo y necesario en una sociedad democrática. Los Estados deben abstenerse de restringir la libertad de asociación a través de un lenguaje reglamentario ambiguo, impreciso y demasiado amplio.

(b) Es deber del Estado velar por que las leyes y los reglamentos pertinentes se apliquen y se hagan cumplir de forma justa, apolítica, objetiva, transparente y consecuente.

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

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

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

Principio 3: El derecho a la libre expresión

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

(a) La libertad de expresión no sólo protege las ideas que se consideran como inofensivas o como una cuestión de indiferencia, sino también las que ofenden, conmocionan o perturban, ya que el pluralismo es fundamental para una sociedad democrática. Por consiguiente, se protege la capacidad de las ONGs de pronunciarse de forma crítica contra las leyes o las políticas gubernamentales, y a favor de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

(b) La intromisión en la libertad de expresión sólo puede justificarse cuando la ley la prescriba para fomentar un interés gubernamental legítimo y necesario en una sociedad democrática. Los Estados deben abstenerse de restringir la libertad de expresión a través de un lenguaje reglamentario ambiguo, impreciso y demasiado amplio.

(c) Como resultado de la protección muy bien organizada de los individuos para que disfruten de la libertad de reunión, los representantes de las ONGs tienen el derecho a planificar y/o participar en la promoción de sus aspiraciones jurídicas, incluidos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Principio 4: El derecho a la comunicación y la cooperación

(1) Los representantes de la sociedad civil, ya sea a nivel individual o a través de sus organizaciones, tienen el derecho de

comunicarse y buscar la cooperación con otros elementos de la sociedad civil, la comunidad comercial, las organizaciones internacionales y los gobiernos, tanto dentro como fuera de sus países de origen.

(2) Las personas y las ONGs tienen el derecho de formar redes y coaliciones, y participar en las mismas para incrementar la comunicación y la cooperación, al igual que para lograr sus propósitos legítimos.

(3) Las personas y las ONGs tienen el derecho de utilizar Internet y las tecnologías basadas en ésta para comunicarse de forma más efectiva.

Principio 5: El derecho a buscar y obtener recursos

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

Principio 6: El deber estatal de brindar protección

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

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

Introducción

En años recientes se ha presenciado la proliferación de esfuerzos, por parte de varios gobiernos, para restringir el espacio en que funcionan las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de asistencia democrática. Ante esta situación, el Movimiento Mundial para la Democracia, bajo el liderazgo de su Comité Directivo Internacional y en alianza con el Centro Internacional de Derecho no Lucrativo (ICNL, por sus siglas en inglés), está emprendiendo un proyecto para identificar y promulgar una serie de principios internacionales, ya arraigados dentro del derecho internacional, que deberán documentar las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil.

La adhesión a estos principios —que incluyen los derechos de los ciudadanos a asociarse en las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), al igual que a propugnar y recibir asistencia interna y más allá de las fronteras nacionales— es indispensable para fomentar, consolidar y fortalecer la democracia. No obstante, estos son precisamente los principios que una creciente cantidad de gobiernos, entre ellos algunos signatarios de las leyes y las convenciones internacionales que los consagran, los están violando en el contexto de un continuo ataque contra la democracia.

Con este informe, que representa la primera fase del proyecto titulado “Defensa de la Sociedad Civil” y que se redactó en alianza con el ICNL, el Movimiento Mundial para la Democracia está iniciando una campaña internacional para promover la adopción de los principios que se formulan en este documento. A través de esta campaña, el Movimiento Mundial —una red global de activistas democráticos y de derechos humanos, profesionales, académicos, donantes y otros que participan en la promoción de la democracia— también busca fortalecer la solidaridad internacional entre las ONGs de asistencia democrática, de derechos humanos y otras afines, en este momento tan precario para las labores que las mismas emprenden.

Para contribuir a lograr la promoción y la adopción de estos principios reconocidos internacionalmente y que protegen a la sociedad civil (en lo sucesivo “principios internacionales”, consulte el recuadro anterior), el Movimiento Mundial ha establecido un Grupo de Personalidades Ilustres que incluye a la ex Primer Ministra de Canadá, Kim Campbell; al ex Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso; a Su Santidad el Dalai Lama; al ex Presidente checo, Vaclav Havel; al ex Viceprimer Ministro de Malasia, Anwar Ibrahim; al académico y activista egipcio, Saad Eddin Ibrahim; y al Arzobispo Desmond Tutu.

Después de la redacción inicial de este informe, la secretaría del Movimiento Mundial organizó cinco consultas regionales entre mayo y agosto del 2007. Las mismas —que se efectuaron en Casablanca, Marruecos; Lima, Perú; Kiev, Ucrania; Bangkok, Tailandia; y Johannesburgo, Sudáfrica— permitieron que diversos activistas de base, periodistas independientes, profesionales en asistencia democrática, académicos y otros revisaran los borradores provisionales del informe, ofrecieran sus comentarios y recomendaciones para la versión final, y sugirieran estrategias para promover los principios internacionales. Muchos de los cambios recomendados y de las estrategias sugeridas se incorporaron al informe. Además, como resultado de la consulta regional en Casablanca, se publicará un informe específico para el Medio Oriente y África del Norte sobre el ambiente regional en el que se enmarca el trabajo de la sociedad civil. El mismo presentará diez informes de países que elaboraron diversos líderes de la sociedad civil y estará disponible en árabe y en inglés para su distribución. El informe también se incluirá en distintas páginas de Internet en toda la región.

Fundamentación del Proyecto de Defensa de la Sociedad Civil

Recientemente, hemos presenciado una ofensiva contra la democracia por parte de los regímenes

que buscan frustrar, socavar o prohibir las actividades de los grupos democráticos y de la sociedad civil, al igual que de activistas individuales. Por ejemplo, en algunas de las ex repúblicas soviéticas han resurgido las tendencias autoritarias, alimentadas por el nacionalismo, por el legado que dejó la Guerra Fría de temor y hostilidad hacia los “enemigos extranjeros”, por la explotación populista de las inequidades sociales y por la imposición de medidas no democráticas por parte de líderes electos democráticamente.

Fuera del ámbito del poscomunismo, diversos regímenes “semi-autoritarios” o “híbridos” han incrementado las medidas para reprimir las actividades democráticas que los mismos consideran como amenazas. Tal como lo revelan los ejemplos de las páginas siguientes, se ha reducido el espacio democrático al restringir las libertades fundamentales, al no respetar el estado de derecho, al eliminar a las organizaciones de la sociedad civil y al restringir la autonomía de los medios de comunicación. Estos regímenes tienden a adoptar medidas relativamente sofisticadas para limitar a las ONGs independientes, utilizando reglamentaciones ostensiblemente técnicas o administrativas que restringen a los grupos de la sociedad civil. Ciertamente, en regímenes como los de Cuba, Turkmenistán o Corea del Norte, también se aplican técnicas represivas crudamente más familiares.

Muchos regímenes están imponiendo medidas de control a la sociedad civil, bajo el pretexto de garantizar la seguridad, la estabilidad política y la no intervención en los asuntos internos del país. Los gobiernos establecen restricciones para las actividades de las ONGs, limitan sus labores y acosan e intimidan a los activistas de la sociedad civil, lo cual viola los principios de libertad aceptados internacionalmente. En particular, las ONGs que abogan por los derechos humanos y la democracia, incluidas aquellas que trabajan en zonas en conflicto, son un blanco de estas restricciones. Los regímenes justifican estas acciones acusando a las ONGs independientes de traición, espionaje, subversión, injerencia extranjera o terrorismo. Estas son simples

racionalizaciones, ya que el verdadero motivo siempre es de índole política. Estas acciones no buscan defender a los ciudadanos del peligro, sino que están dirigidas a proteger a quienes detentan el poder de cualquier escrutinio y de la rendición de cuentas.

Los gobiernos semi-autoritarios están desarrollando diversas herramientas para suprimir y silenciar a los grupos independientes. Las mismas van desde leyes y reglamentos restrictivos hasta engorrosos requisitos tributarios y de inscripción. Por lo general, las acusaciones contra las ONGs son imprecisas, tales como “perturbar el orden social” o “socavar la seguridad” y, para empeorar las cosas, la aplicación e imputación de tales acusaciones son arbitrarias, lo que propicia un clima de autocensura y temor.

Aunque los regímenes autoritarios, híbridos o semi-autoritarios imponen crecientes retos a quienes abogan por la democracia y a sus adeptos internacionales, la comunidad internacional tampoco puede ignorar los regímenes autoritarios que, en su mayor parte, no resultaron afectados por la denominada tercera ola de democratización y continúan reprimiendo todas las formas de actividad política independiente. Muchos de los ejemplos incluidos en este informe —los cuales se ofrecen en el contexto del reciente contraataque a la democracia— reflejan las medidas que algunos gobiernos han impuesto durante décadas. Por ejemplo, los recientes acontecimientos en Birmania nos recuerdan que existen sociedades muy cerradas en Asia oriental y en otras partes, en las que se le niega a la gente sus derechos humanos más básicos. Otros gobiernos, al menos temporalmente, han fusionado el progreso económico con un estricto control político, lo cual sirve de modelo para aquellos gobernantes que desean obtener los beneficios de la apertura económica, pero mantienen un monopolio del poder político. Todavía queda por observar si esta combinación es sostenible, pero en una era de comunicaciones globales y de transparencia, estas situaciones ofrecen tanto retos como oportunidades.

Reseña del informe

Este documento se divide en cuatro secciones: Obstáculos Jurídicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil, Justificaciones Gubernamentales para imponer los Obstáculos Jurídicos; Principios Internacionales de Protección de la Sociedad Civil, y Próximos Pasos: El Establecimiento de la Solidaridad y la Promoción de los Principios. En la primera sección, se exponen los obstáculos jurídicos dentro de varias categorías:

- **Obstáculos de admisión**, especialmente la aplicación de la ley para desalentar, dificultar o impedir la formación de las organizaciones;
- **Obstáculos a las actividades operativas**, o la aplicación de la ley para impedir que las organizaciones lleven a cabo sus actividades lícitas;
- **Obstáculos a la libertad de expresión y a la defensa**, o la aplicación de la ley para restringir la habilidad de las ONGs de hacer uso de la amplia variedad de formas de libertad de expresión y su participación en las políticas públicas; y,
- **Obstáculos a los recursos**, o la aplicación de la ley para restringir la habilidad de las organizaciones de obtener los recursos necesarios para llevar a cabo sus labores.

Los ejemplos se ofrecen para esclarecer con diferentes matices cada una de estas categorías. No buscamos dar cuenta de todos los regímenes que toman medidas para implementar tales restricciones, ya que los ejemplos del informe sólo intentan ilustrar los retos que enfrentan las ONGs en una amplia y creciente cantidad de países. Además, los autores del informe reconocen plenamente que existen variaciones considerables en los cambios que enfrenta la sociedad civil dentro de las diversas regiones o de una región a otra. Por ejemplo, el informe regional del Medio Oriente y África del Norte que se mencionó con anterioridad busca describir las diferencias entre los países de esa región con respecto al entorno jurídico en el que se realizan las actividades de la sociedad civil. Exhortamos a

las otras regiones a conducir estudios similares.

La segunda sección del informe explora brevemente las justificaciones gubernamentales para establecer obstáculos jurídicos. Una vez más, los ejemplos no buscan ser exhaustivos sino que ilustran las diversas formas en que estas justificaciones se utilizan para evitar críticas al ocultar las verdaderas intenciones de los gobiernos. Esta sección del informe es instructiva en cuanto a la forma en que las justificaciones propuestas pueden analizarse y, en la mayoría de los casos, rechazarse.

La tercera sección del informe, la cual es fundamental, se refiere a los principios internacionales de protección de la sociedad civil y expone los derechos de las OSC que se están violando de forma sistemática. No es de extrañarse que estos principios y derechos correspondan a los obstáculos jurídicos a los que hace referencia la primera sección del informe. Entre éstos se encuentran:

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

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

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

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

Acerca de los autores

El Centro Internacional de Derecho no Lucrativo (ICNL, por sus siglas en inglés) es la principal fuente de información sobre el entorno jurídico de la sociedad civil y la participación pública. Desde 1992, el ICNL ha servido como recurso para los líderes de la sociedad civil, los funcionarios gubernamentales y las instituciones donantes en más de 90 países. Se puede obtener mayor información sobre el Centro al visitar su

página de Internet: www.icnl.org. La Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés) inició el Movimiento Mundial para la Democracia en 1999 y actualmente funge como su secretaria. La Fundación tiene más información disponible en su página de Internet: www.ned.org. Para obtener mayor información sobre el Movimiento Mundial para la Democracia, visite: www.wmd.org.

Reconocimientos por el apoyo brindado

El proyecto de Defensa de la Sociedad Civil —que incluye las consultas regionales, la elaboración del informe titulado “La Defensa de la Sociedad Civil” y las actividades de promoción de sus resultados— ha sido posible gracias al generoso apoyo del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, USAID, la Fundación Hurford y la Fundación para la Democracia en Taiwán. También, el Movimiento Mundial para la Democracia y su Comité Directivo desean expresar su profundo agradecimiento a la Secretaría del Movimiento Mundial en la Fundación Nacional para la Democracia (NED) y al Centro Internacional de Derecho no Lucrativo (ICNL) por su colaboración y apoyo al proyecto de Defensa de la Sociedad Civil y la elaboración de este informe. Finalmente, el proyecto desea agradecer de forma especial a las cientos de organizaciones de la sociedad civil de diferentes regiones que participaron en el mismo. Sus acertados aportes a través del proceso de consulta han enriquecido este informe y lo han hecho más relevante para sus labores.

Obstáculos Jurídicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil

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

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

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

Los obstáculos jurídicos surgen de una variedad de fuentes, lo que incluye constituciones, legislaciones, reglamentos, decretos, fallos judiciales y otras medidas jurídicamente vinculantes. Además, los cuerpos normativos que inciden en las ONGs son más que leyes diseñadas específicamente para regir a las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, algunas de estas legislaciones incluyen normas contra el terrorismo o el extremismo, normas relacionadas con la seguridad estatal o los secretos de Estado, y hasta reglamentos que repercuten en el uso de Internet, el acceso a la información y la libertad de reunión.

Los ejemplos específicos en diversos países se basan en los testimonios que expresaron los activistas de la sociedad civil durante una serie de consultas y conversaciones, al igual que en

fuentes de los medios de comunicación que están disponibles públicamente. Las consultas reunieron a ONGs y a activistas de varias regiones, identificando de esa forma obstáculos que se imponen a las organizaciones de la sociedad civil en el Medio Oriente y África del Norte (mediante una consulta en Casablanca), América Latina (en Lima), Asia (en Bangkok), la ex Unión Soviética (en Kiev) y África al sur del Sahara (en Johannesburgo). Se incluyen pocas citas con el fin de proteger la identidad de las fuentes, especialmente de aquellos que trabajan en entornos políticamente hostiles.

Este documento no sólo examina la ley según está redactada, sino también la forma en que se aplica en la práctica. Además, en vez de proporcionar una lista exhaustiva de países que cometen violaciones, nuestro objetivo es enmarcar estos obstáculos jurídicos en circunstancias reales. Por supuesto, reconocemos que una reseña resumida de los obstáculos jurídicos carece de los antecedentes y del contexto necesarios para comprender plenamente todos los matices de una situación específica. Sin embargo, los ejemplos de estos países no buscan ofrecer una comprensión detallada de un sólo obstáculo o de un país específico, sino ilustrar la amplia variedad de barreras que utilizan diversos países en todo el mundo y demostrar, de forma sucinta, cómo éstas limitan a la sociedad civil.

I. Obstáculos de admisión

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

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

- En **Libia**, no se reconoce jurídicamente el derecho de asociación.
- En **Arabia Saudita**, sólo se permiten las organizaciones que se establecen por decreto real.
- En **Corea del Norte**, se considera que cualquier asamblea o asociación no autorizada representa un disturbio colectivo y están sujetas a castigos.

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

- En **Uzbekistán**, según el Código de Responsabilidad Administrativa, es ilegal participar en las actividades de una organización que no está inscrita.
- En **Cuba**, las personas que participan en asociaciones no autorizadas corren el riesgo de terminar en la cárcel y/o pagar multas considerables.
- En **Bielorrusia**, las autoridades estatales han advertido a unas 20 organizaciones que han violado la Ley sobre Organizaciones Públicas al participar en el grupo no inscrito denominado Asamblea de Organizaciones no Gubernamentales (a la cual, según se informó, se le ha negado su inscripción varias veces).

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

- En **Turkmenistán**, las asociaciones a nivel nacional sólo pueden establecerse con un mínimo de 500 miembros.
- En muchos países, desde **Macedonia**

hasta **Malasia**, y desde **Tailandia** hasta **Taiwán**, la ley solo permite que sus ciudadanos funjan como fundadores de las asociaciones y, por consiguiente, se les niega la libertad de asociación a los refugiados, a los trabajadores inmigrantes y a las personas apátridas.

- Además, en **Qatar**, se exige que los fundadores de una asociación no sólo sean de nacionalidad qatarí, sino que también sean de “buena conducta y reputación”.

(4) Procedimientos engorrosos de inscripción/incorporación. Muchos Estados exigen que las ONGs se sometan a diversos procedimientos de inscripción formal —incorporación u otros similares— (en adelante, “inscripción”) para poder obtener su personalidad jurídica. Lo que sucede es que en muchos casos el proceso es tan difícil que impide eficazmente la inscripción de las ONGs. Entre estos obstáculos se incluyen la falta de claridad con respecto a los procedimientos, requisitos de documentación muy complejos y detallados, tarifas de inscripción extremadamente altas y retrasos excesivos en el proceso.

- En **Etiopía** y en **Argelia**, los reglamentos que rigen el proceso de inscripción son ambiguos y dejan muchas cosas al criterio y la discreción de los funcionarios encargados. Por consiguiente, las ONGs han enfrentado dificultades al inscribirse y experimentado grandes retrasos. Además, han tenido que solicitar reiteradamente la información que necesitan y, en algunos casos, se les ha denegado.
- En los **Emiratos Árabes Unidos**, el gobierno ha desalentado de forma activa la creación de organizaciones de derechos humanos simplemente al no responder a las solicitudes de inscripción de tales grupos, algunos de los cuales han estado esperando durante años.
- En **Malasia**, los retrasos excesivos para inscribirse como ONG (una “sociedad”) obliga a las organizaciones a optar por

inscribirse como empresas o asociaciones con fines de lucro, lo cual impide que las mismas puedan reclutar a sus miembros o reciban exenciones fiscales.

- En **Siria**, sólo muy pocas ONGs que mantienen una estrecha relación con el régimen (de hecho son ONGs organizadas por el gobierno, u ONGOGs¹) han podido efectuar con éxito el proceso de inscripción.

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

- En **Bahrein**, según la Ley sobre Asociaciones, el gobierno puede rehusarse a inscribir a una organización si “la sociedad no necesita sus servicios o si ya hay otras asociaciones que satisfacen las necesidades de la sociedad en el [mismo] campo o actividad”.
- En **Rusia**, se rechazó la inscripción de una organización de derechos de los homosexuales, con base en que su labor “socava la soberanía y la integridad de la Federación Rusa, en vista de la reducción de la población”².
- En **Malasia**, la Ley sobre Sociedades estipula que el encargado de los registros no inscribirá a ninguna sociedad local “que, *en opinión del Ministro*, posiblemente afecte los intereses de seguridad de la Federación o cualquier parte de la misma, el orden público o la moralidad” y “cuando *a él le parezca* que tal sociedad es ilegal bajo las

disposiciones de esta ley o de cualquier otra norma escrita, o posiblemente se utilice para propósitos ilícitos o cualquier otro fin perjudicial o incompatible con la paz, el bienestar, el orden, o la moralidad dentro de la Federación”³ (se ha añadido el énfasis del texto en cursiva)

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

- En **Uzbekistán**, en el 2004, el Presidente Islam Karimov promulgó un decreto que exigía que las ONGs locales que abordan “temas de la mujer”, lo cual constituye el 70 u 80 por ciento de todas las ONGs en el país, se reinscribieran en el Ministerio de Justicia. A las organizaciones que decidieron no hacerlo se les obligó a cesar sus actividades. Además, el gobierno de Karimov impuso un requisito de reinscripción a las organizaciones internacionales que ya estaban debidamente acreditadas.
- En **Ruanda**, un requisito de renovación anual de la inscripción dificulta las labores de la sociedad civil.
- De forma similar, en **Zambia**, si se aprueba un nuevo proyecto de ley sobre las ONGs, se les exigiría a las mismas inscribirse anualmente.

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

- En **Jordania**, las organizaciones internacionales pueden establecer filiales, pero con sujeción a “cualquier

¹ Véase la referencia de abajo, p. 20. También consulte *The Backlash Against Democracy Assistance*, Informe elaborado por la Fundación Nacional para la Democracia para el Senador Richard G. Lugar, del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos. ‘*Democracy’s Dangerous Impostors*’, Moisés Naím, *Washington Post*, 21 de abril del 2007.

² Schofield, Matthew, *Putin Cracks Down on NGOs*, McClatchy Washington Bureau, 21 de febrero del 2007 (<http://www.realcities.com/mld/krwashington/16742653.htm>).

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

condición y restricción que imponga [el Ministro de Desarrollo Social]”.

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

II. Obstáculos a las actividades operativas

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

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

- La ley en **Guinea Ecuatorial** limita a las ONGs en la promoción, el seguimiento o la participación en actividades de derechos humanos y exige la obtención de una aprobación gubernamental para efectuar reuniones políticas con más de 10 personas.
- Las prohibiciones se formulan en términos amplios, imprecisos y ambiguos, por lo cual muchas cosas se dejan al criterio y la discreción de los funcionarios gubernamentales. Por ejemplo, en **Tanzania**, una ONG internacional debe “abstenerse de tomar alguna acción que posiblemente

ocasiona malentendidos” entre las ONGs indígenas o nacionales.

- Las leyes de varios países prohíben la participación en actividades que se consideren como “políticas”, “extremistas” o “terroristas”, pero no se definen claramente estos términos. Este lenguaje ambiguo permite que el Estado obstaculice las actividades de las ONGs, aún cuando las mismas se engloban dentro de sus ámbitos legítimos de trabajo (y catalogar a las ONGs o a sus activistas como “extremistas” o “terroristas”).

(2) Supervisión administrativa con un alto grado de intromisión. La ley fomenta la intervención arbitraria en las actividades de las ONGs al facultar a los entes del gobierno a llevar a cabo una rigurosa supervisión administrativa de las ONGs. La misma puede tomar la forma de requisitos excesivos para la presentación de informes, intromisión en la administración interna y coordinación obligatoria con las políticas gubernamentales.

- En **Siria**, la ley autoriza la injerencia estatal en las actividades que llevan a cabo las asociaciones. Se les permite a los representantes gubernamentales asistir a las reuniones de las mismas, las cuales deben obtener permisos para emprender la mayoría de sus actividades.
- De forma similar, en **Rusia**, la legislación que reglamenta a las ONGs autoriza al gobierno a que solicite documentos financieros, operativos o internos en cualquier momento y sin ninguna limitación, al igual que a enviar funcionarios gubernamentales a las reuniones y las actividades de una organización (lo cual incluye reuniones sobre estrategias o asuntos internos).
- En **Vietnam**, el Decreto 88, que rige a las asociaciones, permite que se ejerza un estricto control de las mismas a todo nivel. Las asociaciones inscritas bajo este decreto se relacionan directamente con los programas gubernamentales y

funjen de forma efectiva como agencias de los distintos ministerios. El gobierno tiene derecho a intervenir en todas las etapas de las operaciones de las ONGs, lo que incluye su membresía, y hasta puede vetar el ingreso de sus miembros o incluir a miembros que él mismo escoja.

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

- En **Egipto**, se obstaculiza la labor de las ONGs a través de acciones extralegales que llevan a cabo los servicios de seguridad, los cuales investigan y acosan a los activistas de la sociedad civil, hasta mediante leyes que no les confieren tales derechos⁴.
- En **Bielorrusia**, en el 2003, 78 organizaciones de la sociedad civil se vieron obligadas a cesar sus funciones debido al acoso de los funcionarios gubernamentales. En el 2004, el gobierno inspeccionó y envió advertencias a 800 más. Las inspecciones han demostrado tener éxito en la desestabilización de las ONGs, impidiendo que éstas se concentren en las actividades propias de su misión.
- En **Cuba**, los funcionarios del gobierno han utilizado las disposiciones de la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba —la cual declara que las actividades “contrarrevolucionarias” o “subversivas” son ilegales— para acosar a los disidentes y a los activistas de derechos humanos.

⁴ Fundación Nacional para la Democracia, *Egyptian Civil Society Groups Persist, Adapt*, Democracy Newsletter, enero del 2007, con referencia a *Margins of Repression*, un informe de Human Rights Watch.

- Más recientemente, en **Birmania**, después de que se filtraron en Internet algunas imágenes de las golpizas propiciadas a monjes budistas y del asesinato de un fotógrafo japonés, los gobernantes militares del país desconectaron físicamente los cables de las principales telecomunicaciones en dos ciudades importantes, bloqueando con ello al 85 por ciento de los proveedores de servicios de correo electrónico, al igual que casi todas las páginas de Internet de la oposición política y a favor de la democracia.

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

- La ley de **Tanzania** sobre ONGs (del 2002) incluye disposiciones penales hasta para las violaciones de menor importancia (por ejemplo, el uso de un formulario de solicitud inapropiado se castiga con cárcel). Es aún más angustioso el hecho de que la ley impone en el acusado, y no en la fiscalía o la parte acusadora, el *onus probandi* (deber de la prueba) de un juicio criminal contra el titular de una ONG.
- En **Yemen**, la Ley Relativa a las Asociaciones y Fundaciones incluye castigos individuales draconianos, imponiendo una pena de hasta seis meses de prisión a aquellas personas que sin ser miembros participan en la dirección o en los diálogos de la asamblea general de una ONG sin la expresa aprobación de su junta directiva, y hasta tres meses por cualquier violación a esta ley, sin importar que tan mínima sea la infracción.
- El gobierno de **Irán** ha utilizado las sentencias “en suspenso” (o condicionales) contra los activistas de la sociedad civil, como una forma de evitar la condena internacional por encarcelarlos, mientras, al mismo

tiempo, los desalienta a participar en un futuro activismo.

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

- Desde el 2003, ha surgido en **Filipinas** una creciente cantidad de casos de ejecuciones extrajudiciales sin solucionar, al igual que de secuestros de activistas políticos y de derechos humanos. La propia Comisión de Derechos Humanos del gobierno ha calculado que, entre el 2001 y mayo del 2007, la cantidad de víctimas ascendió a 403 personas, lo cual representa más de una por semana.
- En **Colombia**, en julio del 2007, en un incidente similar a los muchos otros sucesos que se produjeron durante ese año, los miembros de un grupo paramilitar que funciona abiertamente y en conspicua comunicación con la policía, amenazó públicamente a los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. La policía no hizo nada al respecto y, al día siguiente, los mismos paramilitares mataron a un miembro de este grupo, el cual se constituyó en el cuarto asesinato de un líder de la Comunidad de Paz en el transcurso de 20 meses.

(6) Cese y disolución. La herramienta de supervisión más extrema contra las ONGs es la suspensión y/o el cese, lo cual por lo general se basa en una fundamentación ambigua o arbitraria.

- En **Argentina**, la ley permite ponerle fin a una ONG cuando es una medida “necesaria” o es “para bien del público”.

- En **Birmania**, el Ministerio de Asuntos Internos emitió una orden mediante la cual se daban por terminadas 24 organizaciones cívicas, entre ellas la Sociedad de Servicios Gratuitos de Funerales y la Asociación de Comerciantes Chinos, establecida en 1909. La orden no estableció una base muy clara para la clausura, puesto que sólo señaló que “se objetó la inscripción de 24 asociaciones en la división de Rangoon y los funcionarios deben tomar las acciones necesarias conforme a la Ley de Inscripción para formar Asociaciones”.

(7) Establecimiento de las ONGOGs. Ya sea por legislación o por decreto, los gobiernos han establecido organizaciones conocidas como “ONGs organizadas por el gobierno”, u ONGOGs. Las mismas representan una amenaza para la sociedad civil cuando se utilizan para monopolizar el espacio destinado al diálogo entre ésta y el gobierno, para atacar a las ONGs legítimas, o para defender las políticas gubernamentales bajo la fachada de que son “independientes”. Aparte de esto, las ONGOGs reducen de forma inapropiada el espacio para llevar a cabo actividades cívicas auténticamente independientes. Por todas estas razones, resulta difícil categorizar a este tipo de organización.

III. Obstáculos a la libertad de expresión y la defensa

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

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

- En los **Emiratos Árabes Unidos**, la Ley sobre Asociaciones (de 1999) exige que las mismas apliquen lineamientos gubernamentales de censura y reciban una aprobación previa del gobierno antes de publicar cualquier material.
- En **Uganda**, las ONGs que deseen publicar materiales relacionados con los derechos humanos deben presentarlos ante el Centro Gubernamental de Medios de Comunicación para inspeccionarlos minuciosamente antes de su publicación.

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

- Entre el 2005 y el 2006, en **Camboya**, se detuvieron y arrestaron a diversos activistas de derechos humanos por acusaciones de difamación. Todavía se considera que la difamación es un delito criminal y se puede arrestar a los sospechosos, los cuales están sujetos a multas de hasta de 10 millones de rielos (\$2,500 dólares). La mayoría de los camboyanos tiene muy pocas posibilidades de pagar esta suma y, por lo tanto, es probable que terminen en la cárcel por incurrir en deudas.

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

- En **Nepal**, un Código de Conducta que se está proponiendo incluiría “intentos de influenciar políticamente” a otros, lo cual está proscrito.
- En **Rusia**, la Ley sobre Actividades Extremistas (del 2003) prohíbe la

defensa de posturas políticas extremas y se basa en una definición ambigua sobre qué constituye este tipo de actividad. Con ello, se insta al gobierno a catalogar como extremistas a las ONGs que defienden posturas opuestas a las del Estado.

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

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

prestigio de las organizaciones, el honor y la dignidad de los ciudadanos”.

(5) Restricciones a la libertad de reunión. Al dificultar y hasta considerar ilegal que las personas y los grupos se reúnan o se congreguen (es decir, para ejercer la libertad de reunión), la ley obstaculiza directamente la habilidad de los representantes de las ONGs, y de las personas en general, de planificar y/o participar en actividades de promoción.

- En **Singapur**, se considera que una reunión es ilegal cuando se congregan cinco o más personas para fines no sociales.
- La Ley sobre Manifestaciones en **Rusia** exige que se le notifique al gobierno acerca de cualquier asamblea, reunión de masas, manifestación, procesión o vigilia que se lleve a cabo en cualquier lugar y momento, e incluya la participación de más de diez personas para fines que no sean privados.
- El gobierno de **Paraguay** ha introducido propuestas para modificar el Código Penal y la Ley contra el Terrorismo, lo cual podría originar sanciones para las protestas sociales.

IV. Obstáculos al contacto y a la comunicación

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

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

- En **Tanzania**, la Ley sobre ONGs del 2002 estableció un Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales como el único grupo coordinador de las mismas, obligando a todas las ONGs a pertenecer al Consejo y prohibiendo que cualquier persona u organización desempeñe “cualquier cosa que el Consejo esté facultado para hacer o que deba efectuar” bajo esta ley. Por lo tanto, ningún otro grupo que agrupe a las ONGs puede funcionar legalmente.
- En **Bosnia y Herzegovina**, el gobierno simplemente se ha rehusado durante años a inscribir a las asociaciones de entidades legales —por ejemplo, grupos de coordinación— ya sea que las establezcan los sindicatos, las fundaciones u otro tipo de organización.

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

- En los **Emiratos Árabes Unidos**, la Ley sobre Asociaciones de 1999 restringe, por ejemplo, la participación de los miembros de las ONGs en actividades fuera del país sin antes obtener un permiso del gobierno.
- En **Egipto**, la Ley 84/2002 limita el derecho de las ONGs a formar parte de las que no pertenecen al país y a “comunicarse con organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales”. Además, la ley amenaza con disolver a aquellas ONGs que interactúen con organizaciones extranjeras.
- En **Uzbekistán**, se les ordenó a varias ONGs internacionales a cesar sus actividades debido a que colaboraban “estrechamente con los activistas de organizaciones no inscritas y les ofrecían asistencia”.

- En muchos países, se restringe seriamente la habilidad de conducir conferencias con participantes nacionales e internacionales. Por ejemplo, en **Argelia**, la Liga Argelina de Derechos Humanos organizó una conferencia sobre “los desaparecidos e invitó a abogados y a activistas de América Latina y de otros países”. Se les negó la visa a los participantes internacionales y a los nacionales se les obstaculizó el ingreso a la sede de la conferencia. De forma similar, en **Túnez**, un tribunal le ordenó a la Liga Tunecí de Derechos Humanos a desistir de celebrar una conferencia sobre este tema.
- En **China**, el gobierno prohibió la publicación titulada *Informe sobre el Desarrollo de China* (CDB, por sus siglas en inglés), la cual ayudaba a las organizaciones chinas sin fines de lucro a comunicarse con posibles fuentes extranjeras de financiamiento. Esta clausura se basó en alegatos de que la publicación conducía encuestas no autorizadas.

(3) Obstáculos a las comunicaciones. Los obstáculos jurídicos que inciden en el libre uso de Internet y de las comunicaciones basadas en la misma son cada vez más comunes. Aunque el impacto de estas restricciones no sólo lo experimenta la sociedad civil, son sus líderes y sus organizaciones los blancos más sobresalientes.

- En **Siria**, el 17 de junio del 2007, se sentenció a entre cinco y siete años de cárcel a siete defensores de derechos humanos quienes, presuntamente, participaron en un grupo de discusión a favor de la democracia y publicaron artículos en Internet que criticaban la falta de democracia y de libertades en el país. A los activistas se les inculpó de “llevar a cabo actividades o formular declaraciones escritas o discursos que exponen a Siria al riesgo de operaciones hostiles”.

- En **Vietnam**, la Decisión 71 (del 2004) prohíbe estrictamente “sacar provecho de Internet para perturbar el orden social y la seguridad” y obliga a los usuarios de los “cafés Internet” a mostrar una tarjeta de identificación con fotografía, cuya copia se guarda en los archivos durante 30 días. El Decreto 56/2006 impone exorbitantes multas de hasta 30 millones de dongos (\$2,000 dólares) por circular información “dañina” sin importar el medio.
- En **Zimbabwe**, la Ley de Intercepción de las Comunicaciones, que se firmó el 3 de agosto del 2007, autoriza al gobierno a “interceptar correspondencia, llamadas telefónicas y mensajes de correo electrónico sin tener que obtener el permiso de un tribunal”.

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

- En **Angola**, en febrero del 2007, la policía arrestó a una activista de derechos humanos y opuesta a la corrupción mientras visitaba un enclave petrolero para reunirse con representantes de la sociedad civil local. Se informó que se le ha acusado de espionaje.⁵
- En Novorossiysk, **Rusia**, en enero del 2007, se inculpó a nueve miembros de Froda, una ONG que aboga por los derechos de las minorías étnicas, por sostener reuniones “a la hora del té” con dos estudiantes alemanes⁶.

⁵ CIVICUS: Civil Society Watch, *Angola: Civil Society Campaigner Arrested*, febrero del 2007, con referencia a http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/506/en/angola_immediate_release_of_anti_corruption_campaigner_required.

⁶ Blomfield, Adrian, *Echoes of Stalin in Tea Party Arrests*, Telegraph Media Group, 2 de febrero del 2007, <http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2007/02/07/wrussia07.xml>

V. Obstáculos a los recursos

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

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

- En **Eritrea**, el gobierno emitió el Edicto Administrativo No. 145/2005, el cual limita ampliamente el financiamiento de las ONGs por parte de la ONU y las agencias bilaterales.
- En la región de Transnistria, en **Moldavia**, el presidente del gobierno separatista firmó un decreto en el 2006 para prohibir el financiamiento externo de las ONGs inscritas en esta región. De forma específica, se prohibió que las ONGs recibieran financiamiento directo o indirecto de cualquier organización internacional o externa, algún gobierno extranjero, una organización de Transnistria cuyo capital social extranjero superara el 20 por ciento, algún ciudadano extranjero o una persona apátrida, o cualquier fuente anónima⁷.
- En el 2004, se promulgó un proyecto de ley sobre las ONGs en **Zimbabue** (aunque nunca se firmó para convertirla en ley), que prohibía que las ONGs locales que participaran en “asuntos de gobernabilidad” tuvieran acceso a fondos extranjeros.

(2) Previa aprobación gubernamental. Es más común que la ley permita el financiamiento extranjero, pero se exige que se obtenga de antemano la aprobación del gobierno.

- El Ministerio del Interior debe aprobar previamente las donaciones extranjeras a las asociaciones en **Argelia**.
- Se puede sancionar seriamente a las ONGs **egipcias** por recaudar o enviar fondos al exterior sin haber obtenido un permiso oficial, o por afiliarse a una asociación o red extranjera de ONGs sin el permiso del ministerio respectivo. Recientemente, un decreto gubernamental, citando las restricciones existentes al financiamiento externo, disolvió la Asociación para la Asesoría Jurídica en Derechos Humanos.

(3) Envío de fondos a través del gobierno.

- En **Eritrea**, el Edicto No. 145/2005 (que se mencionó anteriormente) exige que todos los fondos donados circulen a través de los ministerios gubernamentales, permitiendo a las ONGs recibir financiamiento sólo si la capacidad a nivel ministerial es insuficiente.
- El borrador del Proyecto de Ley de Cooperación Internacional en **Venezuela** propone un Fondo para la Cooperación y la Asistencia Internacional, el cual recibiría varios tipos de recursos, tal como la asistencia financiera de gobiernos extranjeros, organizaciones internacionales, e instituciones públicas o privadas. No está clara la forma en que se administraría el Fondo o cómo se distribuirían los recursos financieros.
- En **Uzbekistán**, en el 2004, el gobierno comenzó a exigir que el financiamiento externo de una ONG se canalizara a través de alguno de los dos bancos que controla el Estado. Con ello se permitió la supervisión de todas las transferencias monetarias y la oportunidad de deducir parte de las mismas, ya fuera a través de cargos administrativos o impuestos, o simplemente por corrupción. Según se dice, el gobierno uzbeko ha utilizado este sistema para obstruir la transferencia de al menos el 80 por

⁷ Recientemente, el decreto se enmendó para que su aplicación sólo abarque a aquellas ONGs cuyos estatutos estipulan su participación en las campañas electorales.

ciento de las subvenciones extranjeras para las ONGs.

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

El propósito de este informe es destacar la tendencia que, en gran medida, prevalece dentro de los regímenes autoritarios y semi-autoritarios hacia una reglamentación más punitiva y que se entromete cada vez más en los asuntos de las organizaciones de la sociedad civil. Pero también hay motivos de preocupación en las democracias ya establecidas o consolidadas, aún si no reflejan un intento manifiestamente represivo. Por ejemplo, en **Argentina**, la ley

permite dar por terminada una ONG cuando ello es “necesario” o es “para bien del público”, mientras que en **India**, las ONGs han protestado porque el Proyecto de Ley sobre la Gestión y el Control de las Contribuciones Extranjeras (FCMC, por sus siglas en inglés) restringiría aún más el financiamiento exterior. De forma similar, en los **Estados Unidos**, diversos grupos que abogan por las libertades civiles han cuestionado el reciente uso de evidencia secreta e indiscutible para clausurar diversas obras benéficas que supuestamente se relacionan con los terroristas. Estos grupos también han criticado la Ley de Vigilancia de Inteligencia Extranjera, la cual amplía la autoridad del gobierno de intervenir llamadas y correos electrónicos privados sin ninguna orden judicial, si existe una “suposición razonable” de que una de las partes está en el exterior. Sin embargo, el hecho de que estos temas han estado y continúan estando sujetos a las críticas y a una revisión futura es un factor fundamental que los separa de aquellos países en los que se reprime el debate político.

Justificaciones Gubernamentales para imponer los Obstáculos Jurídicos

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

Alegando razones de seguridad, se ha prohibido a los defensores de los derechos humanos abandonar sus ciudades, y la policía y los miembros de otras fuerzas de seguridad los han citado en sus oficinas, los han intimidado y les han ordenado que suspendan todas sus actividades a favor de los derechos humanos. También se les ha enjuiciado en virtud de leyes ambiguas de seguridad y condenado a largas penas de prisión⁸.

En consecuencia, “se clausuran las organizaciones con los pretextos más nimios, se cortan o restringen indebidamente las fuentes de financiamiento, y la burocracia retrasa deliberadamente la inscripción en el registro de las organizaciones de derechos humanos”⁹.

Esta sección busca identificar las justificaciones que utilizan los gobiernos para llevar a cabo esta ofensiva reglamentaria, al igual que examinar hasta qué punto los pretextos planteados realmente se justifican a la luz del derecho internacional.

⁸ Folleto Informativo No. 29: Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, p. 21.

⁹ Ibíd., p. 21.

I. Las justificaciones gubernamentales...

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

- Recientemente, la promulgación o la propuesta de leyes en **Afganistán, Rusia y Uzbekistán** se basaron en la premisa, al menos en parte, de la intención que manifestaron los gobiernos de intensificar la rendición de cuentas y la transparencia de las ONGs.
- Una justificación que, aunque distinta, está relacionada con la anterior es el deseo de “armonizar” o “coordinar” las actividades de las ONGs. En el 2007, el proyecto de ley sobre las ONGs en **Nigeria** estipuló la “armonización” de las mismas, sin definir lo que ello significa. De forma similar, en el 2006, el Proyecto de Ley de Cooperación Internacional en **Venezuela** buscó someter a las ONGs a la “coordinación” y a la “integración armónica”, con lo que aparentemente se pretendía exigir que las actividades de estas organizaciones se ajustaran a los lineamientos que estableciera el Presidente.
- Los gobiernos han buscado la manera de justificar las restricciones bajo el estandarte de la seguridad nacional, el contraterrorismo y las medidas para combatir el extremismo. En **Venezuela** se utilizó el contraterrorismo para justificar la necesidad del Proyecto de Ley de Cooperación Internacional que se estaba proponiendo. Según el

Diputado Montiel, el proyecto sería “el golpe certero... a esas ONG disfrazadas, porque en verdad son organizaciones terroristas, preparadas para dar el zarpazo”.¹⁰

- Una de las justificaciones más comunes dentro de la actual ofensiva reglamentaria contra las ONGs es evitar cualquier intromisión en la soberanía estatal, o protegerse contra la influencia extranjera en los asuntos políticos internos¹¹. El Presidente de **Rusia**, Vladimir Putin, ha acusado a los Estados Unidos y a Europa de intentar subvertir al país mediante, al menos en parte, las ONGs que reciben financiamiento externo¹². En **Uzbekistán**, los medios de comunicación de control estatal han acusado a los Estados Unidos de intentar socavar la soberanía del país a través del caballo troyano de la democratización¹³. En **Zimbabwe**, el Presidente Robert Mugabeh ha afirmado que las ONGs de occidente son frentes mediante los que los “maestros coloniales (occidentales) subvierten al gobierno”¹⁴.

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

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

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

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

14 *Ibid.*

II. ...Bajo escrutinio

Las justificaciones que ofrecen los gobiernos pueden ser retóricamente atractivas, pero la retórica por sí sola no es suficiente para defender cualquier intromisión en la libertad de asociación y en los derechos de las ONGs. En vez de ello, estas injerencias deben buscar una justificación jurídica. De hecho, al cuestionarlas, cada una de las restricciones a la libertad de asociación está sujeta a una rigurosa prueba analítica jurídica, según lo define el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)¹⁵:

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

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

- (a) Están prescritas por la ley;

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

(b) Se aplican para salvaguardar uno de los cuatro intereses legítimos estatales:

- La seguridad nacional o pública;
- El orden público;
- La protección de la salud o la moral públicas;
- La protección de los derechos y las libertades de los demás; y

(c) Son necesarias en una sociedad democrática.

(1) ¿Las prescribe la ley?

Al someter las restricciones a la libertad de asociación a un escrutinio más minucioso, la primera pregunta que se formula es si a esta intromisión *la prescribe la ley*. Este requisito significa que las restricciones deben contar con una base jurídica y ser lo suficientemente precisas para que una persona u ONG pueda evaluar si la conducta deseada o propuesta podría constituir una violación, al igual que las consecuencias que podría tener tal conducta¹⁶. El grado de precisión que se requiere es tal que establece criterios claros para regir el ejercicio de la autoridad discrecional¹⁷. Por otra parte, los Principios de Johannesburgo señalan que la ley deberá ser accesible, inequívoca, redactada estrictamente y con precisión para permitir que los individuos prevean si una acción en particular es ilícita¹⁸.

Es obvio que algunos de los obstáculos jurídicos descritos con anterioridad no los prescribe la ley. Por ejemplo, desde luego que las acciones extralegales de los servicios de seguridad, que investigan y acosan a los activistas de la

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

Al no poder satisfacer ni siquiera la primera parte de la prueba del PIDCP, las restricciones a la libertad de asociación sólo pueden considerarse como violaciones al derecho internacional.

(2) ¿Son legítimos los intereses del gobierno?

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

Muchas de las restricciones identificadas en la sección de los “obstáculos jurídicos” de este informe podrían no apoyarse en ningún interés gubernamental legítimo. Por ejemplo, las medidas reglamentarias basadas en la intención del gobierno de “armonizar” o “coordinar” las actividades de las ONGs son dudosas. A pesar de que la “armonización” y la “coordinación” podrían sonar inofensivas, las mismas también pueden ocultar la intención del gobierno de controlar o de dirigir las actividades de las ONGs. En tales casos, la armonización contradice la premisa básica de la libertad de asociación; es decir, que la gente se puede organizar para cualquier propósito lícito. Es difícil entender cómo es que tal justificación puede ser compatible con la lista exhaustiva de propósitos del PIDCP y, por lo tanto, con la razón para considerarla legítima.

¹⁶ OSCE/ODIHR, Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations, p. 4.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, Principio 1.1(a). Los Principios de Johannesburgo se elaboraron durante una reunión de expertos internacionales, la cual se celebró en octubre de 1995 en Sudáfrica. Los mismos están disponibles en www.article19.org.

La aseveración generalizada sobre la “soberanía nacional” o la “soberanía estatal” es muy cuestionable cuando la misma se utiliza como base para sustentar una intromisión en las libertades fundamentales, entre ellas la de asociación¹⁹. Los propios Estados contradicen sus argumentos sobre la soberanía estatal, puesto que utilizan este término como justificación para restringir a las ONGs, a pesar de que son estos mismos gobiernos los que utilizan su financiamiento para incidir en los asuntos políticos internos de otros países²⁰. La hipocresía es manifiesta cuando los gobiernos aceptan millones (y en algunos casos, miles de millones) de dólares en asistencia externa, para después prohibir que las ONGs reciban una subvención de una organización no gubernamental con sede en los Estados Unidos bajo el pretexto de que, con ello, este país podría ejercer una influencia infundada en los asuntos políticos internos de otro. Dejando de lado toda esta duplicidad, el punto crítico aquí es que el derecho internacional no reconoce automáticamente las aseveraciones generalizadas de “soberanía estatal” como justificación para infringir los derechos y las libertades fundamentales.²¹

En ciertas circunstancias, las aseveraciones de seguridad nacional o pública constituyen un propósito estatal legítimo. No obstante, los Estados no pueden promulgar cualquier medida que consideren apropiada en nombre de la seguridad nacional, la protección pública o el

¹⁹ Consulte Neier, Aryeh, Open Society Institute, “Asian Values vs. Human Rights”, disponible en <http://www.nancho.net/fdlap/fdessay2.html>, donde se cuestiona el conflicto entre los valores asiáticos y los derechos humanos fundamentales.

²⁰ Consulte *The Backlash Against Democracy Assistance*, informe elaborado por la Fundación Nacional para la Democracia, 8 de junio del 2006, p. 12 (En noviembre del 2005, la Duma rusa asignó 500 millones de rublos (unos \$17.4 millones de dólares) para “promover a la sociedad civil” y defender los derechos de los rusos en los Estados balcánicos. También, según se informa, Venezuela invirtió considerables sumas de dinero para apoyar a Cuba, subsidiar la campaña electoral del presidente Evo Morales en Bolivia y financiar otros grupos radicales o populistas en América Latina).

²¹ Por favor tenga presente el comentario posterior en torno a las limitaciones del uso de excepciones por motivos de seguridad nacional. Presuntamente, estos mismos argumentos también son pertinentes a las alegaciones de soberanía estatal.

contraterrorismo²². Los argumentos en torno a la seguridad nacional deben interpretarse restrictivamente como medidas que justifican la limitación de ciertos derechos *solamente cuando* las mismas se toman para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial, o bien, su independencia política contra el uso de la fuerza o la amenaza de utilizarla. La seguridad nacional no puede invocarse como una razón para imponer limitaciones con el fin de impedir amenazas al orden público que sean locales o relativamente aisladas²³.

En resumen, muchas de los obstáculos jurídicos equivalen a restricciones que no están relacionadas con los propósitos estatales legítimos y, por lo tanto, no pueden respaldarse. Aún cuando la ley prescriba las restricciones a la libertad de asociación y éstas se utilicen para la consecución de los propósitos estatales legítimos, debemos recurrir a la parte final de este análisis.

(3) ¿Son necesarias en una sociedad democrática?

Por sí mismos, los intereses legítimos de un gobierno no justifican una intromisión en la libertad de asociación, a menos que sea “necesaria en una sociedad democrática”. Dicho

²² *Izmir Savas Karsitlari Demegi y Otros v. Turquía*, Corte Europea de Derechos Humanos, Aplicación No. 46257/99, 2 de marzo del 2006, páginas 36 y 49-50 (este caso está disponible solamente en francés).

²³ OSCE/ODIHR, *Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations*, p. 5, con base en los criterios de los “Principios de Siracusa” [Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Subcomisión de la ONU para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Anexo, Doc ONU E/CN.4/1985/4 (1985)] que, en mayo de 1984, adoptó un grupo de expertos internacionales de derechos humanos que convocaron conjuntamente la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Asociación Americana de Juristas, el Instituto de Derechos Humanos “Urban Morgan” y el Instituto Superior Internacional de Ciencias Penales. Aunque no son jurídicamente vinculantes, estos principios ofrecen una fuente acreditada de interpretación del PIDCP con respecto a las cláusulas de limitación y al tema de la derogación ante una emergencia pública.

de otra forma, las restricciones que prescribe la ley y que equivalen a una injerencia en la libertad de asociación no pueden justificarse simplemente porque se relacionan con los intereses gubernamentales legítimos. Tales restricciones también deben ser necesarias en una sociedad democrática. La prueba sobre la “necesidad” supone que cualquier medida debe ser proporcional al fin legítimo que se busca lograr y que sólo se impone cuando es absolutamente necesario. Debe haber una urgente necesidad social para tal interferencia²⁴.

Para determinar si la intromisión gubernamental es necesaria, es importante analizar si existen medios menos intrusivos para la consecución del fin que se desea. Por ejemplo, el uso de la supervisión gubernamental para entorpecer las actividades de las ONGs (a través de la presencia gubernamental en las reuniones internas de las ONGs, o el requisito de obtener la previa autorización del gobierno para participar en actividades de derechos humanos) ciertamente equivale a una intromisión en la libertad de asociación. Aunque las prescribe la ley y, aunque debatible, guardan relación con un interés gubernamental legítimo (el orden público o la protección de los derechos y las libertades de los demás), estas acciones de intromisión gubernamental no pueden considerarse como necesarias en una sociedad democrática. De hecho, diversos países han desarrollado medios menos intrusivos para la consecución los mismos fines.

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

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

El análisis de la legalidad de cada uno de los obstáculos que se citan en este documento va más allá del alcance de esta investigación. Por el contrario, es obligación del Estado demostrar que su intromisión sí supera la prueba bajo el marco analítico anterior²⁵. A menos que el Estado pueda mostrar que a la restricción en cuestión la prescribe la ley, está acorde con algún propósito gubernamental legítimo y es necesaria en una sociedad democrática, tal restricción no puede justificarse.

²⁴ OSCE/ODIHR, Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations, p. 4.

²⁵ Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información. Principio 1(d): “La responsabilidad de demostrar la validez de la restricción residirá en el gobierno.”

Principios Internacionales de Protección de la Sociedad Civil

Con el propósito de proteger a la sociedad civil de los obstáculos reglamentarios que se describen en la primera parte de este documento, esta sección busca exponer los principios que rigen y protegen a la sociedad civil —especialmente las ONGs— de las intromisiones represivas de los gobiernos. Con base en los cinco grupos de obstáculos jurídicos, los principios están diseñados para velar por que los Estados honren:

- (1) El derecho de admisión de las ONGs (es decir, el derecho de las personas a formar e ingresar a las ONGs);
 - (2) El derecho a funcionar para lograr sus propósitos legales sin intromisión estatal;
 - (3) El derecho a la libre expresión;
 - (4) El derecho a comunicarse con los socios nacionales e internacionales; y,
 - (5) El derecho a buscar y obtener recursos.
- Finalmente, estos principios destacan
- (6) La obligación positiva del Estado de proteger los derechos de las ONGs.

I. El derecho de admisión (libertad de asociación)

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

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

Los derechos de la sociedad civil se arraigan, en parte, en el concepto de libertad de asociación, según la garantiza la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁶, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)²⁷, el

²⁶ La adoptó la Asamblea General en su Resolución 217a (III) del 10 de diciembre de 1948. Fuente: <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs2.htm>.

²⁷ Entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y lo adoptó la Asamblea General en su Resolución 2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Fuente: <http://www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)²⁸ y una amplia lista de otras convenciones y declaraciones de derechos humanos²⁹. La libertad de asociación supone el derecho de las personas a interactuar y a organizarse para expresar, promover, buscar y defender colectivamente sus intereses en común³⁰.

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

- El artículo 23(4) de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “todapersona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”. Asimismo, al definir el derecho de libre asociación, el artículo 22 del PIDCP menciona específicamente a los sindicatos, al igual que el artículo 8 del PIDESC. Por su parte, la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, que la OIT promulgó en 1998, reviste especial importancia ya que fundamenta los derechos sindicales en el derecho básico, democrático y político de la libre asociación.

²⁸ Entró en vigor el 3 de enero de 1976 y lo adoptó la Asamblea General en su Resolución 2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Fuente: http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm

²⁹ Entre éstas se incluyen, por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Árabe sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

³⁰ Informe que presentó la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, Hina Jilani, de conformidad con la Resolución 58/178 de la Asamblea General, p.12.

- El artículo 20(1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos estipula que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica”, mientras que, al referirse específica y exclusivamente a los sindicatos, el artículo 22 del PIDCP protege el derecho a formar e ingresar a cualquier grupo asociativo u organización de afiliados³¹. De hecho, la Corte Europea de Derechos Humanos, al interpretar prácticamente un lenguaje idéntico en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales³², ha aseverado que la libertad de asociación abarca ampliamente el derecho de las personas a formar e ingresar a cualquier asociación, partido político, organización religiosa, sindicato, asociación de patronos o empleadores, compañías y otras formas distintas de asociación³³.
- La Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, Grupos e Instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas (en adelante, la

“Declaración de los Defensores”)³⁴, que adoptó la Asamblea General en 1998, establece que “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en los planos nacional e internacional: ... (b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos”³⁵. Al reconocer que las personas pueden formar ONGs, además de las “asociaciones”, la Declaración reconoce implícitamente que las ONGs pueden basarse o no en una membresía. Esto es muy importante en el sentido de que las que participan en labores de apoyo a la sociedad civil son fundaciones, empresas sin fines de lucro y otros tipos de organizaciones de no afiliados³⁶.

(b) *Propósitos ampliamente permisibles*. El derecho internacional reconoce el derecho de las personas, a través de las ONGs, a buscar la consecución de una gran variedad de objetivos. Por lo general, los propósitos permisibles abarcan todos los que son ‘legales’ o ‘lícitos’,

³¹ Al expresar su preocupación por la situación de Bielorrusia, el Comité de Derechos Humanos del PIDCP (que se estableció bajo su artículo 28) reiteró que “el libre funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales es esencial para la protección de los derechos humanos”. PIDCP, A/53/40, vol. I (1998) 26 en párr. 155.

³² Entró en vigor el 3 de setiembre de 1943. Lo adoptaron los miembros del Consejo de Europa en Roma, el 4 de noviembre de 1950. Fuente: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/005.htm>.

³³ Consulte *Sidiropoulos y Otros v. Grecia*, Corte Europea de Derechos Humanos, 10 de julio de 1998, Informes de Fallos y Sentencias, 1998-IV, párr. 40 (“La Corte señala que el derecho de formar una asociación es parte inherente del derecho que se establece en el artículo 11, aún si el mismo sólo se refiere expresamente al derecho de formar sindicatos”). También consulte *Liebscher y Hubl v. Austria*, No. 25710/94, Comisión Europea de Derechos Humanos, 12 de abril de 1996 (El artículo 11 también le es pertinente a las empresas, ya sea que las mismas se hayan fundado o no para fines económicos).

³⁴ La adoptó la Asamblea General en su Resolución 53/144 del 9 de diciembre de 1998. Fuente: <http://www.ohchr.org/english/law/freedom.htm>.

³⁵ De forma similar a la Declaración Universal de 1948, la Declaración de los Defensores, al ser una resolución de la Asamblea Legislativa, no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, la misma contiene una serie de principios y de derechos que se basan en las normas de los derechos humanos que se consagran en otros instrumentos internacionales. Además, esta declaración se adoptó por consenso, por lo que representa un sólido compromiso de los Estados para su aplicación.

³⁶ Tanto el Departamento de Estado de los Estados Unidos como el Consejo de Europa han reconocido la importancia de las ONGs en todas sus formas, y no sólo la de los grupos asociativos. Los *Principios Rectores sobre las Organizaciones no Gubernamentales* (que publicó el Departamento de Estado de los Estados Unidos el 14 de diciembre del 2006) señala, por ejemplo, que “se deberá permitir a las personas formar, ingresar y participar en las ONGs que escojan en el ejercicio de sus derechos de libre expresión, reunión y asociación pacíficas”. Asimismo, en octubre del 2007, el Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió una Recomendación relativa a la condición jurídica de las ONGs en Europa, la cual señala en su Sección I (#2) que “las ONGs abarcan órganos u organizaciones que establecen tanto las personas (físicas o jurídicas) como los grupos de tales personas. Las ONGs pueden basarse o no en una membresía”.

e incluyen enfáticamente la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que la libertad de asociación es el derecho a unirse con otros “para la realización común de un fin lícito”³⁷.
- El Consejo de Europa es aún más explícito en este punto: “Las ONGs deben tener la libertad de buscar la consecución de sus objetivos, siempre que tanto los objetivos como los medios utilizados sean congruentes con los requisitos de una sociedad democrática. Las ONGs deben tener la libertad de conducir investigaciones, actividades educativas y de defensa sobre temas de debate público, sin importar si la postura que asumen está de acuerdo con las políticas gubernamentales o exigen un cambio en la ley”³⁸.
- Tal como lo reconoce la Declaración de los Defensores (artículos 1 y 5), las ONGs deben tener la libertad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.

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

³⁷ Consulte Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Opinión aparte del juez Rafael Nieto-Navia.

³⁸ Consulte Consejo de Europa, *Principios Fundamentales*, Estrasburgo, 13 de noviembre del 2002, p. 3 (#10). Además, la Corte Europea de Derechos Humanos sostiene que los Estados violan el artículo 11 (libertad de asociación) al negar su protección a las asociaciones que declaran como uno de sus objetivos la promoción de las tradiciones regionales (*Sidiropoulos v. Grecia*, 10 de julio de 1998, Informes de Fallos y Sentencias, 1998-IV) y de lograr el reconocimiento de la minoría macedonia en Bulgaria (*Stankov y la Organización Macedonia Unida Ilinden v. Bulgaria*, Nos. 29221/95 y 29225/95, ECHR 2001-IX).

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

(2) El derecho a asociarse informalmente.³⁹

Se reconoce ampliamente que la libertad de asociación incluye el derecho a asociarse informalmente; es decir, como grupo que carece de personalidad jurídica. La libertad de asociación no puede depender de una inscripción o de una personería jurídica. El hecho de que las ONGs se puedan formar como entidades jurídicas no significa que se *exige* a las personas a crear entidades para poder ejercer su libertad de asociación. Por el contrario, las garantías de la libertad de asociación entran en juego cuando una reunión se ha realizado con el fin de lograr ciertos propósitos y tiene algún grado de estabilidad y, por lo tanto, cierto tipo

³⁹ Por “informalmente”, nos referimos a la falta de personalidad o personería jurídica. Reconocemos que algunos de estos grupos podrían adoptar estructuras altamente formalizadas para llevar a cabo sus actividades.

de estructura institucional (aunque no formal)⁴⁰. El derecho interno no puede de ninguna manera prohibir las asociaciones informales sólo en base al hecho de que no tienen personalidad jurídica⁴¹.

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

Para poder lograr sus objetivos de forma más eficaz, las personas podrían buscar la obtención de la personalidad jurídica para la organización que han establecido. En muchos países, es a través de la personalidad jurídica que las ONGs pueden actuar no sólo un individuo o grupos de personas, sino también con las ventajas que ofrece esta condición jurídica (por ejemplo, la habilidad de suscribir contratos, concluir la negociación de bienes y servicios, contratar personal, abrir una cuenta bancaria, etc.). Bajo el derecho internacional, se acepta ampliamente que el Estado debe permitir que las ONGs obtengan su personería jurídica. El artículo 22 del PIDCP tendría muy poco significado si las personas no pudieran crear ONGs y obtener su personalidad jurídica. La Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos señaló que “las ONGs tienen el derecho de inscribirse

como entidades jurídicas y como tal ser titulares de beneficios importantes.”⁴²

- La Corte Europea de Derechos Humanos ha aseverado lo siguiente: “Que los ciudadanos puedan formar una entidad jurídica para tomar acciones colectivas en un campo de interés mutuo es uno de los aspectos más importantes del derecho a la libre asociación, sin lo cual se le desprovería de significado a ese derecho. La forma en que una legislación nacional consagre esta libertad y su aplicación práctica por parte de las autoridades revelan la situación de la democracia en el país en cuestión”⁴³.
- Pronunciándose de forma similar en su informe de marzo del 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reafirmó la responsabilidad de los Estados miembros de velar por que “el procedimiento de inscripción de las organizaciones de derechos humanos en los registros públicos no impida la labor de éstas y que tal procedimiento tendrá un efecto declarativo y no constitutivo”⁴⁴.

En términos de los procedimientos disponibles para el reconocimiento jurídico, algunos países han adoptado sistemas de “declaración” o de “notificación” mediante los que se considera que una organización es una entidad jurídica en cuanto notifica de su existencia a las autoridades pertinentes con la presentación

⁴⁰ Estos atributos distinguen a las reuniones protegidas bajo la libertad de asociación de las simples reuniones de la gente que desea compartir su compañía, o de las manifestaciones pasajeras, que reciben la protección de la libertad de reunión. Consulte McBride, Jeremy, *International Law and Jurisprudence in Support of Civil Society*, Enabling Civil Society, Public Interest Law Initiative, ©2003, páginas 25-26. También consulte la Aplicación No. 8317/78, *McFeely v. el Reino Unido*, 20 DR 44 (1980), n. 28, en la cual la Comisión Europea de Derechos Humanos describe la libertad de asociación como “concerniente al derecho de formar o afiliarse a un grupo u organización en la búsqueda de propósitos particulares”.

⁴¹ OSCE/ODIHR Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations, páginas 6-7. También consulte el Informe de la Representante Especial de la ONU, página 21 (“...La Representante Especial también considera que la inscripción no debe ser obligatoria. Se debe permitir que las ONGs existan y lleven a cabo actividades colectivas sin tener que inscribirse si así lo desean?”.)

⁴² Informe que presentó la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, Hina Jilani, de conformidad con la Resolución 58/178 de la Asamblea General, p. 21.

⁴³ Sidiropoulos, párr. 40.

⁴⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los y las Defensores/as de los Derechos Humanos en las Américas*, Doc: OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1 (7 de marzo del 2006), Recomendación 16.

de información básica⁴⁵. En los Estados que emplean un sistema de inscripción, recae en los mismos la responsabilidad de velar por que el proceso de registro sea realmente accesible, con procedimientos claros, expeditos, apolíticos y de bajo costo⁴⁶. La autoridad designada para la inscripción debe guiarse a través de pautas objetivas y restringir la toma de decisiones arbitrarias.

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos indicó que los Estados deben “abstenerse de promover leyes y políticas para el registro de organizaciones de derechos humanos que utilicen definiciones vagas, imprecisas y amplias con respecto a los motivos legítimos para restringir sus posibilidades de conformación y funcionamiento”⁴⁷.
- El Consejo de Europa asevera que “las reglas que rigen la obtención de la personalidad jurídica deben, cuando esto no sea una consecuencia automática del establecimiento de una ONG, estar enmarcadas objetivamente y no estar sujetas al ejercicio de la libre discreción de la autoridad pertinente. Las reglas para obtener la personalidad jurídica deben publicarse ampliamente y el proceso debe ser fácil de comprender y de satisfacer”⁴⁸.

⁴⁵ En el Informe que presentó la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, Hina Jilani, de conformidad con la Resolución 58/178 de la Asamblea General, p. 21, la Representante Especial favorece los regímenes de declaración en vez de los de inscripción.

⁴⁶ “Las disposiciones restrictivas excesivas de la ley uzbeka con respecto a la inscripción de los partidos políticos como asociaciones públicas, por parte del Ministerio de Justicia, son de profunda preocupación”. Comité de Derechos Humanos del PIDCP, A/56/40 vol. I (2001) 59 en párr. 79(23-24).

⁴⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los y las Defensores/as de los Derechos Humanos en las Américas*, Doc: OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1 (7 de marzo del 2006), Recomendación 17.

⁴⁸ Recomendación del Consejo de Europa sobre la condición jurídica de las ONGs, Sección IV (# 28-29).

II. El derecho a funcionar sin intromisiones estatales infundadas

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

(1) La protección contra la intromisión estatal infundada.

El derecho internacional establece una presunción contra cualquier reglamentación estatal que equivalga a una restricción de los derechos reconocidos. El PIDCP enumera cuatro razones permisibles para que el Estado interfiera en la libertad de asociación: los intereses de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas, o la protección de los derechos y las libertades de los demás⁴⁹. Es obligación del Estado demostrar que se justifica tal intromisión. Las injerencias sólo pueden justificarse cuando las prescribe la ley, en aras de un interés legítimo del gobierno y son “necesarias en una sociedad democrática”. Esta prueba de fuego se aplica ampliamente al uso de las restricciones reglamentarias a los derechos fundamentales de las ONGs⁵⁰.

Al hacer énfasis en este punto, la Observación General 31(6) del Comité de Derechos Humanos asevera lo siguiente: “Cuando se introducen

⁴⁹ Artículo 22(2) del PIDCP: “El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.

⁵⁰ También consulte Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Principios Rectores*, No. 2 (“Cualquier restricción que se pueda imponer a los derechos de libre expresión, reunión y asociación pacíficas debe ser congruente con las obligaciones jurídicas internacionales”). Además, los *Principios Rectores* (No. 5) aseveran que “los castigos penales y civiles que impongan los gobiernos a las ONGs, al igual que los que se imponen a las personas y las organizaciones, deben basarse en los preceptos del debido proceso y de igualdad ante la ley”.

restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos del Pacto. En ningún caso se deben aplicar las restricciones o invocarse de una manera que menoscabe la esencia de un derecho del Pacto⁵¹.

De forma reiterada, las comisiones regionales de derechos humanos se han referido al mismo punto. Por ejemplo la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptó una resolución sobre el derecho a la libre asociación, estipulando que “al reglamentar el derecho de asociación, las autoridades competentes no deben promulgar disposiciones que limiten el ejercicio de la libertad⁵²”.

En el contexto de la libertad de asociación, el Estado debe abstenerse de interferir de forma infundada en la habilidad de crear ONGs y, una vez formada, en la capacidad de éstas para funcionar. Las ONGs sólo deben regularse si entrañan un interés gubernamental legítimo. Además, le corresponde al Estado velar por que las leyes y los reglamentos atribuibles se apliquen y se hagan cumplir de forma justa, apolítica, objetiva, transparente y consecuente⁵³.

La intromisión estatal en la sociedad civil asume su forma más atroz en la clausura o el cese forzado de una ONG. Como cualquier otra injerencia gubernamental, el cese involuntario debe cumplir con las normas que se incluyen en el

⁵¹ Comité de Derechos Humanos del PIDCP, Observación General No. 31(6), Índole de la Obligación Jurídica General Impuesta en los Estados Partes del Pacto, 26 de mayo del 2004.

⁵² Consulte Center for Human Rights, University of Pretoria, African Human Rights System: The African Charter, disponible en línea (http://www.chr.up.ac.za/centre_publications/ahrs/african_charter.html).

⁵³ Consulte Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Principios Rectores*, No. 4 (“Al reconocer la autoridad de los gobiernos de reglamentar las entidades dentro de su territorio para promover el bienestar, estas leyes y medidas administrativas deben proteger —no impedir— el funcionamiento pacífico de las ONGs y deben hacerse cumplir de forma apolítica, justa transparente y congruente”).

PIDCP⁵⁴. La autoridad gubernamental pertinente debe guiarse a través de pautas objetivas y restringir la toma de decisiones arbitrarias.

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

La libertad de asociación abarca la libertad de los fundadores y/o los miembros de reglamentar la autoridad y la dirección interna de la organización. De hecho, uno de los elementos principales de la libertad de asociación es la habilidad de hacerse cargo de los asuntos propios⁵⁵. Como entidades independientes y autónomas, las ONGs deberían tener una amplia discreción para reglamentar su estructura interna y sus procedimientos operativos⁵⁶.

El Estado tiene la obligación de respetar la naturaleza privada e independiente de las ONGs y abstenerse de interferir en sus funciones internas⁵⁷. En otras palabras, la injerencia estatal en los asuntos internos de una ONG

⁵⁴ Consulte Partido Comunista Unido de Turquía y otros v. Turquía, fallo del 30 de enero de 1998, Informes 1998-I, párr. 33, en el cual la Corte Europea observó que el derecho de libre asociación sería en gran parte teórico e ilusorio si se limitara a la fundación de una asociación, ya que las autoridades nacionales podrían disolverla inmediatamente sin tener que cumplir con el Convenio. También consulte Recomendación del Consejo de Europa sobre la condición jurídica de las ONGs, Sección IV (# 44) (“La personalidad jurídica de las ONGs sólo puede cesar de acuerdo con un acto voluntario de sus miembros —o, en el caso de una ONG de no afiliados, de su órgano rector— o en los casos de bancarrota, de una inactividad prolongada o de una grave mala conducta”).

⁵⁵ Consulte McBride, Jeremy, *International Law and Jurisprudence in Support of Civil Society*, Enabling Civil Society, Public Interest Law Initiative, ©2003, p. 46 (“...Sería muy difícil justificar los intentos (ya sean durante la etapa de inscripción o posteriormente) de determinar en detalle la forma en que una asociación debe organizar sus asuntos —si debería tener ésta o aquella estructura administrativa— y, sin lugar a dudas, no deben haber intentos para interferir con la elección de sus representantes”).

⁵⁶ De hecho, este principio se aplica a cualquier organización que se rija predominantemente por el derecho privado.

⁵⁷ El marco jurídico de ciertos países podría establecer ciertas normas mínimas apropiadas sobre la dirección de estas organizaciones, relacionadas con temas tales como la denominada restricción de no distribución de los beneficios, el órgano rector de más alta jerarquía, conflictos de interés, etc.

(por ejemplo, asistir a sus reuniones o designar a algún miembro de su junta directiva) podría equivaler a una violación de la libertad de asociación. “... Sería muy difícil justificar los intentos (ya sean durante la etapa de inscripción o posteriormente) de determinar en detalle la forma en que una asociación debe organizar sus asuntos —si debería tener ésta o aquella estructura administrativa— y, sin lugar a dudas, no deben haber intentos para interferir con la elección de sus representantes”⁵⁸.

- Al revisar un decreto gubernamental que establecía un nuevo órgano rector de la Asociación de Abogados de Nigeria, la Comisión Africana de Derechos Humanos sostuvo que “la intromisión en el auto-gobierno de la Asociación de Abogados de Nigeria por parte de un órgano dominado por representantes del gobierno con amplios poderes discrecionales violaba el derecho de asociación”⁵⁹.
- En su Sección VII (#70), la Recomendación del Consejo de Europa sobre la condición jurídica de las ONGs señala que “no debe llevarse a cabo ninguna intervención externa en la administración de las ONGs, al menos que se haya establecido un grave incumplimiento a los requisitos legales aplicables a las ONGs o se crea razonablemente que el mismo es inminente”.

(3) El derecho a la privacidad.

Los representantes de la sociedad civil, ya sea a nivel individual o a través de sus organizaciones, disfrutan del derecho a la privacidad. El artículo 17 del PIDCP consagra este derecho: “(1) Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio

⁵⁸ Consulte McBride, p. 46.

⁵⁹ Consulte Center for Human Rights, University of Pretoria, African Human Rights System: The African Charter, disponible en línea: (http://www.chr.up.ac.za/centre_publications/ahrs/african_charter.html).

o su correspondencia.... (2) Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”⁶⁰. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos del PIDCP ha reconocido que ciertos derechos “pueden disfrutarse en comunidad con otros”⁶¹.

Al reconocer la probabilidad de una intromisión gubernamental en los locales de las entidades de derecho privado, incluidas las ONGs, es natural que el derecho a la privacidad se disfrute en comunidad con otros. De hecho, al analizar un lenguaje similar en el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁶², la Corte Europea ha sostenido específicamente que este derecho no se limita a las personas sino también que se amplía para aplicarse a las entidades corporativas⁶³.

III. El derecho a la libre expresión

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

Al igual que la libertad de asociación, la libertad de expresión se encuentra consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en una larga lista de otros instrumentos regionales y de la ONU⁶⁴. Es de destacar que la libertad de asociación está estrechamente

⁶⁰ La Declaración Universal de Derechos Humanos utilice un lenguaje casi idéntico en su artículo 12: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

⁶¹ Comité de Derechos Humanos del PIDCP, Observación General No. 31(9), Índole de la Obligación Jurídica General Impuesta en los Estados Partes del Pacto, 26 de mayo del 2004.

⁶² “Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”. Artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁶³ Consulte *Niemietz v. Alemania*, 13710/88, ECHR 80 (16 de diciembre de 1992), en el cual la Corte no encontró razón alguna por la que la noción de “vida privada” debería excluir las actividades de índole profesional o comercial.

⁶⁴ Véase el Anexo para una lista ilustrativa de documentos internacionales relevantes.

relacionada con la libertad de expresión⁶⁵. La restricción del derecho de hablar abiertamente sobre temas de importancia pública socava directamente la libertad de asociación, ya que las personas participan en las ONGs a fin de expresarse de forma más fuerte y enérgica⁶⁶.

La libertad de expresión no sólo protege las ideas que se consideran como inofensivas o como una cuestión de indiferencia, sino también las que “ofenden, conmocionan o perturban”, ya que el pluralismo es fundamental para una sociedad democrática⁶⁷. Este punto es fundamental a la luz de las restricciones gubernamentales contra las actividades “políticas” o “extremistas”, las cuales pueden interpretarse para restringir cualquier expresión de crítica al gobierno. De forma similar, los Estados no pueden restringir los derechos con base en “una opinión política o de otra índole”⁶⁸. Bajo el derecho internacional, los representantes de la sociedad civil —de forma individual o colectiva— tienen el derecho a pronunciarse críticamente contra el gobierno en asuntos relacionados con los derechos humanos y las libertades fundamentales.

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

individualmente y con otras” tienen los siguientes derechos⁶⁹:

- A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- A publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;⁷⁰
- A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a atraer la atención del público hacia esos asuntos a través de medios adecuados;
- A desarrollar y a debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a abogar por su aceptación;
- A presentar ante los órganos y las agencias gubernamentales... críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, la protección y la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y,
- A denunciar las políticas y las acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Aún más, los Estados no deben restringir la libertad de expresión directamente o “por

⁶⁵ De hecho, la Corte Europea de Derechos Humanos ha sostenido que la libertad de asociación se deriva de la libertad de expresión (consulte *Ezelin v. Francia*, fallo del 26 de abril de 1991, Serie A, No. 202; (1992) 14 EHRR 362.)

⁶⁶ Consulte *Partido de la Libertad y la Democracia (OZDEP) v. Turquía*, (Aplicación 23885/94), fallo del 8 de diciembre de 1999.

⁶⁷ Consulte *Partido Socialista y Otros v. Turquía*, (Aplicación 21237/93), fallo del 25 de mayo de 1998; (1999) 27 EHRR 51, p. 24.

⁶⁸ Artículo 2 del PIDCP: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Véase también el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁶⁹ Declaración de los Defensores, Artículos del 6 al 9.

⁷⁰ Un corolario de este principio es que las ONGs deben tener acceso a los medios de comunicación tanto nacionales como los que tienen sede en el extranjero. Consulte Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Principios Rectores*, No. 8 (“Los gobiernos no deben interferir en el acceso de las ONGs a los medios de comunicación nacionales o con sede en el extranjero”).

métodos o medios indirectos⁷¹. Los Estados también deben abstenerse de promulgar leyes y respaldar políticas que restrinjan las posibles actividades (y, por lo tanto, la expresión) de la sociedad civil a través de definiciones ambiguas, imprecisas y amplias de conceptos tales como “político” o “extremismo”⁷². La presunción contra cualquier reglamentación estatal que se describe en la Sección II le es totalmente pertinente a este punto, en el contexto de la libertad de expresión.

Tal como se destacó en la sección de los “obstáculos jurídicos”, las restricciones a la libertad de reunión inciden de forma directa en la habilidad de los representantes de las ONGs de planificar y/o participar en actividades de defensa. Por lo tanto, es importante subrayar que tales restricciones a las libertades de asociación y de expresión deben cumplir con el derecho internacional. La Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al igual que una amplia lista de otros instrumentos regionales y de la ONU consagran la libertad de reunión⁷³. Por lo tanto, es responsabilidad de los Estados demostrar que una intromisión con la libertad de reunión la prescribe la ley para la consecución de un interés gubernamental legítimo y que tal injerencia es necesaria en una sociedad democrática.

IV. El derecho a la comunicación y la cooperación

Las personas y las ONGs tienen el derecho a comunicarse y buscar la cooperación con otros elementos de la sociedad civil, la comunidad comercial, las organizaciones internacionales y

⁷¹ Véase por ejemplo el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁷² El Comité de Derechos Humanos del PIDCP revisó la ley rusa “para luchar contra actividades extremistas” y expresó su preocupación sobre el hecho de que la “definición de ‘actividad extremista’... es demasiado ambigua para proteger a las personas y las asociaciones contra la arbitrariedad en su aplicación”. PIDCP, A/59/40 vol. I (2003) 20, párr. 64 (20).

⁷³ Véase el Anexo para una lista ilustrativa de documentos internacionales relevantes.

los gobiernos, tanto dentro como fuera de sus países de origen.

(1) El derecho a la comunicación.

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

- El artículo 19(2) del PIDCP protege el derecho de libre expresión en un lenguaje que abarca el derecho a la comunicación para una amplia gama de actores tanto en el país como en el exterior, y a través de una variedad de medios: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o cualquier otro procedimiento de su elección”⁷⁴.
- La Declaración de los Defensores ofrece muchos más detalles. El artículo 5 confiere a toda persona el derecho, ya sea individual o colectivamente, *en el plano nacional e internacional* (se ha añadido el énfasis del texto en cursiva): “(a) A reunirse o manifestarse pacíficamente; (b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales; y, (c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales”.
- Otros instrumentos internacionales de derechos humanos definen el derecho a la libre expresión de forma tal que incluyen el derecho a recibir información de otros. El artículo 9(1) de la Carta

⁷⁴ El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos utiliza un lenguaje casi idéntico: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos señala específicamente que “todo individuo tendrá derecho a recibir información”. Utilizando un lenguaje que se asemeja al PIDCP, el artículo 13(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”⁷⁵.

- El derecho internacional también protege a las personas de intromisiones infundadas en su libertad de movimiento. La habilidad de trasladarse libremente es un aspecto esencial para una comunicación eficaz y la cooperación entre los representantes de la sociedad civil. En este sentido, el artículo 12 del PIDCP señala que “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él” y que además “toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio”⁷⁶.

(2) El derecho a la cooperación a través de redes.

Las personas y las ONGs tienen el derecho a formar y participar en redes y coaliciones,

⁷⁵ El artículo 13 de la Convención Americana prosigue al disponer que el ejercicio de este derecho “no puede estar sujeto a previa censura” (artículo 13(2)) y “no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de los medios impresos, de frecuencias de transmisión, o de equipo utilizado en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones” (artículo 13(3)).

⁷⁶ La libertad de movimiento es un concepto muy importante dentro de los derechos humanos y mucho se ha escrito al respecto. Destacamos su importancia para el derecho a la comunicación y la cooperación.

con el fin de incrementar la comunicación y la cooperación, al igual que para lograr sus propósitos legítimos. Las redes y las coaliciones pueden representar un medio fundamental para el intercambio de información y experiencias, la concientización y la participación en actividades de defensa. En especial, Internet ha abierto nuevas posibilidades para el establecimiento de redes. El derecho a recibir y difundir información de todo tipo, sin limitación de fronteras, y a través de cualquier medio (aspectos que se destacan en páginas anteriores) sin duda incluyen a Internet y a las tecnologías basadas en la misma. El derecho a cooperar a través de estas redes, ya sean entes informales o entidades inscritas, se basa en las libertades de asociación y de expresión, según se explicó anteriormente.

V. El derecho a buscar y obtener recursos

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

El derecho a buscar y obtener fondos de fuentes lícitas se relaciona estrechamente con la libertad de comunicación y contacto. Las fuentes lícitas deben incluir a las personas y los negocios, otros actores de la sociedad civil, las organizaciones internacionales, las instituciones intergubernamentales, y los gobiernos locales, nacionales y extranjeros. Al igual que la interrupción de las comunicaciones y el contacto de las ONGs son un atentado contra su propia existencia, las restricciones a los recursos representan una amenaza directa a su habilidad de funcionar. Las limitaciones para recibir fondos, especialmente extranjeros, se han transformado en algo común. No obstante, tal como lo demostrará esta sección, estos impedimentos violan el espíritu y las tendencias que se están desarrollando dentro del derecho internacional.

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

son aquellas prescritas “por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en 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”⁷⁷. Las restricciones al financiamiento que obstaculizan que las ONGs logren sus objetivos bien pueden constituir una intromisión injustificable en la libertad de asociación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC) reconoció el problema existente con estas restricciones y expresó su “profunda preocupación” por la Ley No. 153 de 1999 en Egipto, la cual “le confiere al gobierno el control del derecho de las ONGs a gestionar sus propias actividades, lo que incluye el financiamiento externo”.

- El artículo 13 de la Declaración de los Defensores aborda este problema directamente: “Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración”⁷⁸. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos explica que la Declaración ofrece protecciones específicas a los defensores de los derechos humanos, al igual que el derecho a “solicitar, recibir y utilizar recursos con el propósito de proteger

los derechos humanos (*lo que incluye la obtención de fondos provenientes del exterior*)”⁷⁹ (se ha añadido el énfasis del texto en cursiva).

- En su informe titulado “Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos”, las Naciones Unidas identificó de forma explícita “leyes por las que se prohíbe o restringe la recepción de fondos extranjeros para actividades de derechos humanos” como uno de los principales temas de preocupación⁸⁰. Y si se protege a las ONGs de derechos humanos para que reciban fondos del exterior, entonces también se debe proteger el mismo derecho de aquellas ONGs que participan en otras actividades (tales como los servicios sociales); sino se estaría justificando un tratamiento discriminatorio.
- En el Informe de la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, con fecha de octubre del 2004, Hina Jilani incluyó “restricciones al financiamiento” como una categoría de los impedimentos jurídicos que “afectaron seriamente la capacidad de los defensores de los derechos humanos para llevar a cabo sus actividades”⁸¹. Entre las recomendaciones de la Representante Especial se incluyó la siguiente: “Los gobiernos deben permitir el acceso de las ONGs al financiamiento externo como parte de la cooperación internacional, a

⁷⁷ Artículo 22(2) del PIDCP.

⁷⁸ Artículo 3 de la Declaración de los Defensores: “El derecho interno, congruente con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales, y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades”.

⁷⁹ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en <http://www.ohchr.org/english/issues/defenders/declaration.htm>

⁸⁰ Folleto Informativo No. 29: *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos*, p. 21,

⁸¹ Informe que presentó la Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, Hina Jilani, de conformidad con la Resolución 58/178 de la Asamblea General, p. 20.

la cual tiene derecho la sociedad civil, al mismo grado que la tienen los gobiernos. Los únicos requisitos legítimos de estas ONGs deben ser aquellos en aras de la transparencia”⁸².

- La Declaración de los Defensores no es el único instrumento que protege el derecho a recibir financiamiento. La misma ha seguido la iniciativa de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones, que proclamó la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de 1981. Naturalmente, el aspecto central de esta Declaración es el “la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”⁸³. Pero el artículo 6 de la Declaración reconoce que el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión debe incluir, entre otras cosas, la libertad de “solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo, por parte de particulares e instituciones”⁸⁴. Nuevamente, no se efectúa distinción alguna entre las fuentes nacionales y extranjeras.
- En su Sección VI (#57) la Recomendación del Consejo de Europa señaló lo siguiente: “Las ONGs deben recibir asistencia en la consecución de sus objetivos a través del financiamiento público y otras formas de apoyo, tal como la exención de impuestos sobre la renta y otros tipos de contribuciones y gravámenes a sus cuotas de membresía, a los fondos y servicios que reciban de los donantes o de las agencias gubernamentales e internacionales, y a los ingresos percibidos mediante sus inversiones, alquileres, regalías,

actividades económicas y transacciones de propiedad, al igual que incentivos para efectuar donaciones a través de deducciones y créditos fiscales”.

- El Documento de Copenhague de 1990, que elaboró la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), establece una serie de compromisos para los 55 Estados participantes en la misma. El párrafo 10.3 de este documento aborda la creación de las ONGs para la promoción de los derechos humanos, mientras que el párrafo 10.4 señala que se debe permitir tanto a las personas como a los grupos a tener “un acceso sin obstáculos a entes similares y a la comunicación con éstos dentro y fuera de sus países y con las organizaciones internacionales... y a solicitar, recibir y utilizar, para los propósitos de promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, contribuciones voluntarias por parte de fuentes nacionales e internacionales según lo disponga la ley.”
- En marzo del 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó un informe que se centra en la responsabilidad de los Estados al respecto. Los mismos deben “abstenerse de restringir los medios de financiamiento de las organizaciones de derechos humanos. Los Estados deben permitir y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional, en condiciones de transparencia”⁸⁵.

Además de las manifestaciones directas sobre el derecho a solicitar y recibir fondos, el marco jurídico internacional protege el derecho a la

⁸² *Ibid.*, p. 22.

⁸³ Artículo 1 de la Declaración de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones.

⁸⁴ *Ibid.*, artículo 6(f).

⁸⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los y las Defensores/as de los Derechos Humanos en las Américas*, Doc: OEA/Ser.L/V/II.124Doc.5rev.1 (7 de marzo del 2006), Recomendación 19.

propiedad⁸⁶. El artículo 17 de la Declaración Universal extiende a todos este derecho de poseer propiedades y de recibir protección contra el despojo arbitrario del Estado. Esto podría interpretarse como que incluye a las entidades jurídicas y por lo tanto a las ONGs.

De hecho, la Corte Europea ha afirmado que el artículo 1 del Primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual protege el derecho al “disfrute pacífico de sus posesiones”⁸⁷, es pertinente tanto para las personas físicas como jurídicas. Aunque la Corte Europea ha descubierto que este derecho no da garantías al derecho de adquirir posesiones, la misma ha señalado, de manera significativa, que el derecho a la propiedad incluye el derecho de disponer de la propiedad de uno⁸⁸. Naturalmente, este último derecho abarcaría el derecho de realizar contribuciones a las ONGs para la consecución de propósitos lícitos.

VI. El deber estatal de brindar protección

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

⁸⁶ El artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que: “(1) Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente; (2) Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.

⁸⁷ El artículo 1 del Primer Protocolo del Convenio Europeo señala que: “toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del derecho internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para asegurar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas”.

⁸⁸ Clare Ovey y Robin White, *The European Convention on Human Rights*, tercera edición, Oxford University Press, ©2002.

brindar protección también es pertinente para ciertas organizaciones intergubernamentales, entre las que se incluye, por supuesto, a las Naciones Unidas.

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

- El artículo 55 de la Carta de la ONU señala que “...las Naciones Unidas promoverá el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. Asimismo, el artículo 56 estipula que “todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55”.
- El sexto párrafo de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma lo siguiente: “Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales ...”
- El artículo 2 del PIDCP dispone que “(1) Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna... (2) Cada Estado parte se compromete a adoptar las medidas necesarias... las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto.” Asimismo, en su Observación General 31(7) (2004), el Comité de Derechos Humanos del PIDCP hizo

énfasis en la obligación que tiene el Estado: “El artículo 2 impone a los Estados partes la obligación de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas, educativas y de otra índole adecuadas para cumplir sus obligaciones jurídicas”.

- También, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que: “(1) Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive y en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.
- El artículo 6 de la Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo señala que “todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos...”
- La Declaración y el Programa de Acción de Viena⁸⁹ señala que “los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos”.
- En el artículo 2 de la Declaración de los Defensores se asevera que “los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas

necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades”.

- Finalmente, en el artículo 44 del Consenso Ministerial de Bamako del 2007, de la Comunidad de las Democracias, se resolvió “apoyar y promover a las organizaciones no gubernamentales, instando a los países a que promulguen leyes dirigidas al fortalecimiento de la sociedad civil y a garantizar que se lleve a cabo la inscripción, la formación, el financiamiento y el funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales y de sus actividades pacíficas. Al mismo tiempo, les recordamos a los países que todas las normas o medidas relacionadas con las organizaciones no gubernamentales deben estar acordes con las obligaciones nacionales e internacionales y ponerse en ejecución de una manera apolítica, justa y transparente.”

A la luz de esta serie de normas internacionales, un Estado no sólo está obligado a abstenerse de interferir en los derechos humanos y las libertades fundamentales, sino también que tiene el deber positivo de velar por el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas las libertades de asociación y de expresión, entre otras⁹⁰. Este deber incluye una obligación afin de velar por que el marco legislativo relativo

⁸⁹ La adoptó la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993.

⁹⁰ La alegación de soberanía no puede ser más importante que el ‘deber de brindar protección’ del Estado. El Estado que aduce la soberanía merece respeto sólo en la medida en que protege los derechos básicos de sus ciudadanos. Es de los derechos de éstos que deriva el propio. Cuando los viola, lo que Walzer denomina ‘la presunción de lo que es apto’ entre el gobierno y los gobernados desaparece y, con ello, la alegación estatal de plena soberanía. (Consulte S. Hoffmann, *The Politics and Ethics of Military Intervention, Survival*, 37:4, 1995-96, p.35. También consulte V. Popovski, *Sovereignty as Duty to Protect Human Rights*, www.un.org/Pubs/chronicle/2004/Issue4/0404p16.html).

a la libertad de asociación y a la sociedad civil sea favorable y por que se establezcan los mecanismos institucionales necesarios para garantizar los derechos reconocidos de todas las personas. Un marco jurídico propicio contribuirá a crear un entorno adecuado para las ONGs durante todo su ciclo de vida⁹¹. Los mecanismos institucionales necesarios podrían incluir, entre otros, una fuerza policial para proteger a la gente contra las violaciones de sus derechos por parte de los actores estatales y no estatales, y un poder judicial independiente y capaz de ofrecer soluciones.

⁹¹ Para mayor información sobre los elementos de un entorno jurídico propicio, consulte *Checklist for NPO Laws*, ICNL (www.icnl.org) o *Guidelines for Law Affecting Civic Organizations*, OSI.

Próximos Pasos: El Establecimiento de la Solidaridad y Promoción de la Adopción de los Principios

El informe de *Defensa de la Sociedad Civil* busca contribuir a sentar las bases de una respuesta mundial al problema de los entornos cada vez más restrictivos en los que funcionan las organizaciones de la sociedad civil, en especial con respecto a las actividades que se centran en la democracia y los derechos humanos. El informe discute diferentes formas en los que los gobiernos han erigido obstáculos, presenta y analiza diversas justificaciones de tales impedimentos y esquematiza los principios que están violando los gobiernos. Para fomentar la adopción de estos principios y ayudar a proteger el espacio político de la sociedad civil, el Movimiento Mundial para la Democracia exhorta a las OSC a tomar acciones y a establecer la solidaridad en torno a los principios internacionales que se describieron anteriormente en este documento.

A través de varias consultas realizadas para la elaboración de este informe, se sugirieron diversas acciones y estrategias.

Acciones dirigidas a la comunidad internacional en general:

- Instar a los gobiernos democráticos y a las organizaciones internacionales, incluida las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y las organizaciones regionales apropiadas a respaldar el informe y los principios que plantea, y exhortar a los gobiernos nacionales a adherirse a los mismos.
- Exhortar a las democracias establecidas y a las organizaciones internacionales a reafirmar su compromiso con la gobernabilidad democrática, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, y desarrollar políticas congruentes con base en estos principios.
- Exhortar a las democracias establecidas y a las organizaciones internacionales a reafirmar que las restricciones propuestas a la libertad de asociación están sujetas a la rigurosa prueba jurídica que se define en el artículo 22 del PIDCP (consulte la sección titulada “Bajo escrutinio”) y a hacer públicas de forma enérgica las transgresiones, especialmente por parte de los signatarios del PIDCP.
- Exhortar a los gobiernos democráticos y a las organizaciones internacionales a velar por que se aumente la asistencia a las organizaciones de la sociedad civil, como parte de sus esfuerzos para proteger y reforzar el espacio público para que los ciudadanos inicien y participen en actividades que fomenten y consoliden las transiciones democráticas.
- Organizar debates y audiencias en los parlamentos, congresos y asambleas nacionales, a fin de concientizar a los legisladores en torno a estos temas y los principios.
- Observar de cerca el grado al que los principios planteados en este informe se están aplicando en el marco de las relaciones bilaterales y multilaterales.
- Hacer un llamado a la Comunidad de Democracias para que respalden el informe y sus principios, e instarla a establecer un comité que siga de cerca las violaciones de los mismos en todo el mundo.
- Exhortar a los relatores especiales de la ONU a incorporar los principios en sus informes y en otros documentos de las Naciones Unidas.

Acciones para las organizaciones de la sociedad civil:

- Facilitar debates nacionales y regionales para generar interés en los resultados de este informe y para movilizar el apoyo a los mismos y a las reformas de los marcos jurídicos que rigen a las organizaciones de la sociedad civil.
- Integrar los principios del informe en estrategias democráticas más generales, incluidos los esfuerzos en los ámbitos local y nacional para reforzar la participación de las mujeres y de la juventud en asuntos políticos, sociales y económicos; establecer poderes judiciales independientes para aplicar el estado de derecho y fortalecer a los medios de comunicación libres e independientes.
- Insistir en el hecho de que las restricciones propuestas a la libertad de asociación están sujetas a la rigurosa prueba jurídica que se define en el artículo 22 del PIDCP (consulte la Sección titulada “Bajo Escrutinio”) y perseguir enérgicamente las transgresiones, especialmente por parte de los signatarios del PIDCP, a través de una publicidad activa y litigios en los tribunales internacionales apropiados.
- Traducir el informe a varios idiomas locales para profundizar la comprensión sobre estos temas entre las organizaciones de base de la sociedad civil.
- Explorar medios más eficaces para utilizar las nuevas tecnologías y los espacios “virtuales” para conducir las labores democráticas y de derechos humanos, y movilizar el apoyo a tales tareas.

Acciones dirigidas a las organizaciones de asistencia democrática:

- Hacer un llamado a las fundaciones y las organizaciones de asistencia democrática a respaldar este informe y sus principios.
- Exhortar a las fundaciones de asistencia democrática a facilitar debates nacionales, regionales e internacionales entre los grupos de la sociedad civil, a fin de desarrollar ideas para reformar los marcos jurídicos del trabajo que emprende la sociedad civil..
- Insistir en el hecho de que las restricciones propuestas a la libertad de asociación están sujetas a la rigurosa prueba jurídica que se define en el artículo 22 del PIDCP (consulte la Sección titulada “Bajo Escrutinio”) y a perseguir enérgicamente las transgresiones, especialmente por parte de los signatarios del PIDCP, a través de una publicidad activa y litigios en los tribunales internacionales apropiados.
- Cerciorarse de que las fundaciones y las organizaciones de asistencia democrática distribuyan copias de este informe entre todos sus socios y beneficiarios en el mundo.

Anexo

Bibliografía sobre los Principales Instrumentos Internacionales

- Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos
http://www.achpr.org/english/_info/charter_en.html
- Carta Árabe de Derechos Humanos
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/arabcharter.html>.
- Consenso Ministerial de Bamako del 2007, “Democracia, Desarrollo y Reducción de la Pobreza”, de la Comunidad de Democracias
http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_07/CP19216S07.doc
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos2.htm>
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_icerd_sp.htm
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/convtexts.htm>
- Convención sobre los Derechos del Niño
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
http://www.ruidos.org/Normas/Conv_europeo_dchos_hum.htm
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
<http://www.oas.org/juridico/spanish/agres98/res1591.htm>
- Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm
- Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, Grupos e Instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/40/pr/pr38.pdf>
- Declaración Universal de Derechos Humanos
<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- Declaración y Programa de Acción de Viena
[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument)
- Documento de Copenhague de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) (1990)
http://www.osce.org/documents/pa/1998/07/168_es.pdf

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm
- Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_opt_sp.htm
- Principios Rectores más Importantes de la OSCE/ODIHR sobre la Libertad de Asociación con Énfasis en las Organizaciones no Gubernamentales
<http://www.legislationline.org/upload/lawreviews/46/a8/24ea8fac61f2ba6514e5d38af6b2.pdf>
- Recomendación CM/Rec (2007)14 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre la Condición Jurídica de las Organizaciones no Gubernamentales en Europa
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

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



Foreign Affairs and
International Trade Canada

Affaires étrangères et
Commerce international Canada



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

The
Hurford
Foundation



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

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

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



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world



World Movement for Democracy
National Endowment for Democracy
1025 F Street, N.W., Suite 800
Washington, D.C. 20004
USA

Tel: +1-202-378-9700

Fax: +1-202-378-9889

Email: world@ned.org

Web Site: <http://www.wmd.org>