



Asamblea General

Distr. general
4 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y
las libertades fundamentales**

Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, presentado con arreglo a la resolución 24/5 del Consejo de Derechos Humanos.

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

Resumen

El presente informe es un estudio comparativo sobre los entornos propicios para las asociaciones y las empresas. El Relator Especial sostiene que las empresas suelen operar en entornos más adecuados, en gran medida porque los Estados, las organizaciones multilaterales y otros agentes clave hacen considerables esfuerzos para crear tales entornos, mientras que, con frecuencia, esos agentes se esfuerzan relativamente poco para mejorar el entorno de las asociaciones. El Relator Especial llega a la conclusión de que, en la mayoría de los casos, los Estados y otros agentes promoverían y protegerían mejor los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación si elevaran el trato que otorgan a las asociaciones al mismo nivel del que conceden a las empresas.

* A/70/150.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Marco conceptual y jurídico.....	4
A. Alcance y finalidad.....	4
B. Equidad sectorial: “equitativo” no significa “idéntico”.....	5
C. Metodología.....	7
III. Procedimientos de inscripción y procesos de disolución.....	7
A. Inscripción en el registro.....	8
B. Cancelación de la inscripción registral y disolución.....	11
IV. Libertad para desarrollar actividades.....	12
A. Injerencia del gobierno y límites en el alcance de la labor.....	12
B. Actividad y contribuciones políticas.....	13
C. Requisitos de auditoría y de presentación de informes.....	15
D. Otros mecanismos de control y supervisión.....	16
V. Libertad para solicitar, recibir y utilizar recursos.....	19
A. Restricciones a la capacidad de solicitar, recibir y utilizar recursos.....	19
B. Medidas contra el terrorismo y contra el blanqueo de dinero.....	21
C. Facilitación de la actividad de cada sector para solicitar, recibir y utilizar recursos....	22
VI. Influencia en el poder.....	24
VII. Celebración de reuniones pacíficas.....	26
VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	29

I. Introducción

1. El presente informe es el tercero que presenta el Relator Especial a la Asamblea General de conformidad con la resolución 24/5 del Consejo de Derechos Humanos.
2. En este informe, el Relator Especial compara los entornos propicios que los Estados, las organizaciones multilaterales y otros agentes crean para las empresas y las asociaciones, y pone de relieve los casos en que estas reciben un trato desigual. Aunque las empresas y las asociaciones son entidades distintas que persiguen fines diferentes, entre ellas existen semejanzas, en especial el hecho de que ambas son agentes no estatales y medios que unen a las personas para tratar de lograr un objetivo concreto, ya sea económico, político, social, cultural o de otro tipo.
3. A pesar de esas semejanzas, el Relator Especial ha observado que los Estados y otros agentes suelen imponer una regulación más gravosa a las asociaciones, tanto en la legislación como en la práctica, mientras que las empresas reciben un trato más favorable. El resultado es que para las empresas el entorno propicio —definido en sentido amplio como las acciones o inacciones de los Estados y otros agentes con el fin de promover un sector no estatal determinado— suele ser mucho más favorable que para las asociaciones.
4. El Relator Especial enfoca esas diferencias teniendo presente que el derecho internacional impone a los Estados la obligación no solo de proteger los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, sino también de promover tales derechos. Considera que esta obligación incluye el deber de crear el mejor entorno propicio posible para la existencia y el funcionamiento de las asociaciones. El Relator Especial llega a la conclusión de que, en muchos casos, los Estados podrían cumplir esta obligación tratando a las asociaciones y las empresas de un modo más equitativo.
5. Para preparar este informe, el Relator Especial se benefició enormemente de la participación en dos reuniones de expertos sobre estas cuestiones, mantenidas en Bangkok los días 17 y 18 de diciembre de 2014 y en Estocolmo los días 13 y 14 de mayo de 2015, y quisiera expresar su agradecimiento a todos los que participaron en la organización de las reuniones y a quienes le comunicaron sus experiencias durante estas o por otros medios, en particular en respuesta a su cuestionario¹.
6. El Relator Especial también se benefició enormemente de la generosa labor desinteresada realizada por el Centro de Derechos Humanos de la American Bar Association, que, por conducto de gabinetes jurídicos y abogados, coordinó y llevó a cabo estudios sobre las leyes relativas al trato concedido a las empresas y las asociaciones en varios Estados Miembros.
7. Además, el Relator Especial tuvo en cuenta otro material pertinente disponible en el sistema de las Naciones Unidas².

¹ Respondieron al cuestionario 13 Estados y 12 asociaciones. Las respuestas se pueden consultar en el idioma en el que se presentaron, en www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/AnnualReports.aspx.

² La situación de algunos de los países que se mencionan en el presente informe ha sido objeto de comunicaciones enviadas a los gobiernos, así como de comunicados de prensa e informes publicados por los titulares de mandatos de procedimientos especiales y funcionarios de alta jerarquía de las Naciones Unidas.

II. Marco conceptual y jurídico

A. Alcance y finalidad

8. A primera vista, comparar las empresas y las asociaciones puede parecer extraño. Si bien en ambos casos se trata de agentes no estatales, a ojos del público y de los encargados de la formulación de políticas parece que las dos entidades merecen unas normas y un trato diferentes. El fundamento de ese trato se reduce a un único punto de división: una existe para lograr beneficios, mientras que la otra es una institución sin fines de lucro³.

9. Sin embargo, más allá de sus diferencias en lo que respecta a los fines de lucro, los dos sectores tienen muchas semejanzas. Ambos son medios que permiten la asociación de una gran cantidad de personas, empleadores y proveedores de bienes y servicios, y también son imanes de inversión y posibles plataformas para movilizar a la población e influir en las políticas. Ambos son cruciales para el desarrollo económico y político; y ambos pueden mejorar la protección y la promoción de los derechos humanos.

10. No obstante, el Relator Especial ha observado que muchos gobiernos hacen mayores esfuerzos para ayudar a que el sector empresarial crezca y prospere. Si se compara con el trato que los gobiernos otorgan a las asociaciones, la situación privilegiada de las empresas resulta todavía más patente: con frecuencia, las asociaciones sin fines de lucro se enfrentan a obstáculos más gravosos durante su registro; su capacidad para acceder a los recursos se ve a menudo limitada; y las autoridades pueden vigilar sus actividades más de cerca. La pregunta fundamental es “¿por qué?”, dado que la respuesta tiene importantes implicaciones para el ejercicio efectivo de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

11. El Relator Especial aborda esta cuestión teniendo en cuenta que es casi imposible cuantificar la diversidad tanto entre las empresas como entre las asociaciones. Las entidades empresariales van desde empresarios individuales hasta empresas multinacionales con presupuestos que superan los de algunos Estados. Por su parte, las asociaciones pueden variar desde grandes organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales hasta grupos locales de base no inscritos en ningún registro o clubes de fútbol de barrio. Las entidades empresariales también pueden constituir asociaciones sin fines de lucro y las organizaciones de la sociedad civil pueden dirigir empresas de tipo comercial. Los Estados suelen adoptar diversos enfoques en la regulación de las entidades jurídicas de carácter no estatal, en función de factores como su tamaño, su finalidad o su ámbito geográfico.

³ A los efectos del presente informe, el Relator Especial utiliza la definición de “asociación” que figura en las Directrices Conjuntas sobre la Libertad de Asociación, aprobadas por la Comisión de Venecia y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en diciembre de 2014: entidad sin fines de lucro, independiente y organizada que se basa en la agrupación voluntaria de personas con un interés, una actividad o un propósito comunes. Una asociación no tiene por qué tener personalidad jurídica, pero necesita alguna forma o estructura institucional (CDL-AD (2014)046, párr. 7, puede consultarse en [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)).

12. También es importante señalar que, en algunas circunstancias, la justificación de este trato diferenciado puede estar relacionada con las actividades de una entidad más que con su condición de entidad con o sin fines de lucro. Por ejemplo, las empresas de comunicación con fines de lucro son con frecuencia objeto⁴ de una reglamentación particularmente estricta. Por otra parte, una gran organización humanitaria internacional sin fines de lucro podría recibir un trato más favorable que una ONG de derechos humanos local. A menudo, las restricciones se reducen a las amenazas y los beneficios que se considera que una entidad representa para el poder, aunque el Relator Especial ha observado en general que, en la mayoría de los Estados, las asociaciones suelen sufrir restricciones sistemáticas con más frecuencia que las empresas.

13. El presente informe no ofrece una comparación exhaustiva de cada uno de los problemas a los que se enfrentan todos los tipos de entidades dentro de cada sector. Más bien pone de relieve ejemplos ilustrativos en los que las empresas reciben un trato más favorable que las asociaciones sin ninguna razón objetiva que lo justifique. El Relator Especial considera que tales ejemplos muestran que los Estados pueden, de hecho, promover el crecimiento de un sector en concreto, si lo desean; es una mera cuestión de prioridades.

14. En consonancia con su mandato, en el presente informe el Relator Especial se centra principalmente en las situaciones en que los entornos propicios son más favorables para las empresas que para las asociaciones, también denominadas “sociedad civil” en el informe. Su objetivo es poner de manifiesto que los Estados pueden crear un entorno propicio para la sociedad civil de la misma manera que lo hacen para las empresas.

B. Equidad sectorial: “equitativo” no significa “idéntico”

15. Se ha escogido a las empresas como punto de comparación para el presente informe por sus semejanzas con las asociaciones en cuanto agentes no estatales, y porque con frecuencia ocupan un lugar privilegiado. Vivimos en una época en la que el discurso político suele girar en torno a la economía, el empleo y el crecimiento. Las empresas, en especial las grandes corporaciones, ejercen un enorme poder sobre la economía⁵, por lo que tienen una gran influencia en los dirigentes políticos. En particular, las grandes empresas también suelen tener una mayor riqueza, lo que a su vez les permite aprovechar el poder del Estado, ya sea por medios legales, por ejemplo, realizando actividades de cabildeo y haciendo donaciones a los partidos políticos, o mediante la corrupción.

⁴ www.doingbusiness.ru/?option=com_k2&view=item&id=202:restriction-on-foreign-investors-activities&Itemid=404.

⁵ La repercusión económica mundial de la sociedad civil, estimada en 1,1 billones de dólares de los Estados Unidos en 1999, no es insignificante. Véase <http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf>. Sin embargo, esa cantidad solo representa aproximadamente el 2,4% del total de la economía mundial. Véase J. Bradford DeLong, “Estimating World GDP, One Million B.C. – Present”.

16. En opinión del Relator Especial, resulta útil destacar esa situación privilegiada de las empresas en relación con el trato que reciben las asociaciones. Una razón es que esa situación ofrece un punto de referencia para determinar lo que es factible desde el punto de vista jurídico y técnico en una jurisdicción concreta. Si una empresa puede registrarse como entidad jurídica en pocas horas sin una injerencia importante del gobierno, como sucede, por ejemplo, en Rwanda⁶, ¿por qué el procedimiento es sensiblemente distinto para las asociaciones? Un enfoque similar para las asociaciones produciría importantes dividendos económicos, sociales y políticos⁷.

17. El Relator Especial hace hincapié en que no defiende necesariamente un trato “idéntico” generalizado para las empresas y las asociaciones, ya que en algunos casos puede existir una justificación legítima para que se les brinden tratos diferenciados. Más bien defiende la “equidad sectorial”, que es un tema al que ya se ha referido en sus informes anteriores⁸. La equidad entre los sectores implica un enfoque justo, transparente e imparcial, en el que la regulación de cada sector se base en las normas y principios del derecho nacional e internacional. Además, implica unas regulaciones claramente establecidas por ley, con una discrecionalidad mínima concedida a los funcionarios del Estado.

18. El Relator Especial ha observado que la presencia de un sector de la sociedad civil que sea robusto, tenga voz crítica y sepa hacerse oír garantiza, casi sin excepción, que un Estado también cuente con un buen entorno empresarial (lo contrario no sucede: un buen entorno empresarial no garantiza un buen entorno para la sociedad civil). El estado de derecho es más fuerte, la transparencia es mayor y los mercados están menos contaminados por la corrupción. De hecho, la presencia de una sociedad civil con voz crítica puede considerarse un barómetro de la confianza y la estabilidad de un Estado, factores importantes para las empresas que desean invertir su dinero⁹.

19. Por tanto, la mejora del entorno propicio para la sociedad civil no debería considerarse como una crítica a las empresas. El Relator Especial estima más bien que se trata de elevar a la sociedad civil. Los intereses y las opiniones de cada sector pueden ser diferentes en muchos aspectos, pero este es un rasgo típico de las sociedades pluralistas y democráticas. Lo importante es cómo tratan las sociedades esos puntos de vista opuestos y qué cabida les dan en el discurso público. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas positivas para promover los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Promoverían y protegerían mejor esos derechos si elevaran el trato que otorgan a las asociaciones a un nivel similar al que reservan a las empresas.

⁶ A/HRC/26/29/Add.2, párr. 57.

⁷ *Ibid.*, párr. 58.

⁸ Véanse A/HRC/23/39, párr. 24, y A/HRC/26/29/Add.2, párrs. 56 a 59.

⁹ www.livemint.com/Opinion/3m6EyCcehT7ksaeeYq47IO/Whats-good-for-companies-is-good-for-NGOs-too.html y *American Business in China*, Cámara de Comercio Americana, 2011.

C. Metodología

20. En el presente informe, el Relator Especial examina la legislación y la práctica en varios Estados Miembros, en cinco esferas que son fundamentales para crear un entorno propicio tanto para las empresas como para las asociaciones:

- a) Procedimientos de inscripción y procesos de disolución;
- b) Regulación de las operaciones;
- c) Acceso a los recursos;
- d) Influencia política y acceso al poder;
- e) Celebración de reuniones pacíficas.

21. El análisis del Relator Especial se basa en la premisa de que el derecho internacional impone a los Estados la obligación de tomar medidas encaminadas tanto a proteger como a promover los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Las restricciones a estos derechos deben estar estrictamente justificadas por consideraciones concretas previstas por ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás¹⁰. Como ha señalado el Comité de Derechos Humanos, en los casos en que se apliquen tales restricciones, los Estados deberán demostrar su necesidad y solo podrán tomar las medidas que guarden proporción con el logro de objetivos legítimos a fin de garantizar una protección permanente y efectiva de estos derechos¹¹.

III. Procedimientos de inscripción y procesos de disolución

22. La desigualdad en el trato otorgado a las empresas y las asociaciones suele comenzar con la regulación de la capacidad misma de existir de las entidades. En muchos países, las diferencias entre el registro de una empresa y el de una asociación pueden ser enormes, y el procedimiento puede ser a menudo más gravoso para estas últimas. Además, esas disparidades se reflejan con frecuencia en los procedimientos de cancelación de la inscripción registral, que otorgan un poder mucho más amplio a los Estados para disolver las asociaciones frente a las empresas. El Relator Especial no encuentra ninguna razón de peso para esta diferenciación.

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 21 y 22 2). Véase también la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 29 2).

¹¹ Consejo de Derechos Humanos, Observación General núm. 31, párr. 6.

A. Inscripción en el registro

23. Como punto de partida, el Relator Especial subraya que el derecho a la libertad de asociación ampara igualmente a las asociaciones no registradas, lo que implica que no se debería imponer a las asociaciones ningún requisito de inscripción¹². Permitir la existencia de asociaciones no registradas es fundamental para lograr un entorno que sea favorable a la sociedad civil. Una asociación no es más que un grupo de personas con ideas afines que se reúnen para perseguir un interés común. Un Estado democrático no tiene ningún interés inherente en regular este tipo de actividad privada en sí misma. Puesto que no cabe presuponer que las asociaciones son más ilegales de lo que puedan serlo las empresas¹³, los Estados deberían aplicar el derecho civil o penal común para luchar contra las actividades asociativas ilegales con arreglo al derecho internacional, en la misma medida en que lo hacen con las actividades empresariales ilegales.

24. La inscripción en el registro debe considerarse un proceso voluntario al que las asociaciones se someten a cambio de un beneficio, por ejemplo, la obtención del estatus de entidad jurídica y el derecho a beneficios fiscales. Con frecuencia, las empresas se encuentran en la misma situación. Muchas jurisdicciones permiten la existencia de sociedades unipersonales y colectivas sin exigir su constitución como entidades jurídicas separadas. Dicha constitución conlleva simplemente beneficios adicionales, como permitir que la entidad pueda obtener créditos e incentivos fiscales o abrir una cuenta bancaria.

25. Las personas que participan en asociaciones no registradas deberían poder llevar a cabo libremente cualquier actividad y no deberían ser objeto de sanciones penales¹⁴. A este respecto, el Relator Especial cita como mejores prácticas las leyes de algunos Estados, como Australia¹⁵, Francia¹⁶, Indonesia¹⁷, Namibia¹⁸, Noruega¹⁹ y Suiza²⁰, que permiten expresamente la existencia de asociaciones no registradas.

26. El Relator Especial considera mejores prácticas los procedimientos de inscripción en el registro que son simples, no gravosos o incluso gratuitos y expeditivos²¹. La inscripción en el registro debe seguir un “procedimiento de notificación” (en lugar de un “procedimiento de autorización previa”), que permita que las asociaciones adquieran automáticamente personalidad jurídica en el momento en que envíen una notificación a las autoridades²².

¹² A/HRC/20/27, párr. 56.

¹³ A/HRC/23/39, párr. 23.

¹⁴ A/HRC/20/27, párr. 56.

¹⁵ www.ato.gov.au/Non-profit/Getting-started/Choosing-a-legal-structure/.

¹⁶ Art. 2 de la Ley de Asociaciones de 1901.

¹⁷ Ley de Organizaciones Sociales (*Organisasi Kemasyarakatan*), Ley núm. 17 de 2013 (Indonesia).

¹⁸ Centro de Asistencia Jurídica, Windhoek, 2008, *How to create a non-profit group*, se puede consultar en www.lac.org.na/projects/grap/Pdf/non-profit.pdf.

¹⁹ www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Answers/States/Norway.pdf.

²⁰ Código Civil de Suiza, art. 60.

²¹ A/HRC/20/27, párr. 57; véase también la resolución 22/6 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 8.

²² A/HRC/20/27, párrs. 58 y 90.

27. Las leyes relativas al registro deberían ser no discriminatorias, tener en cuenta los intereses legítimos del Estado y no otorgar excesiva discrecionalidad a las autoridades. Las mejores prácticas dictan que los Estados no deben juzgar la finalidad de una asociación cuando se inscriba en el registro, siempre y cuando se ajuste al derecho internacional.

28. Por desgracia, en muchas jurisdicciones, las autoridades establecen requisitos excesivos para la inscripción de las asociaciones en el registro y ejercen una discrecionalidad mucho mayor para el registro de una asociación que para el de una empresa. En las Islas Caimán, una entidad con fines de lucro puede registrarse presentando un memorando de constitución a las autoridades; tras la presentación, el registro es inmediato²³. Sin embargo, el registro de las asociaciones está sujeto a la total y exclusiva discrecionalidad del Gobernador, y no se ha establecido ningún límite de tiempo para su decisión²⁴. En Nicaragua, el reconocimiento de la personalidad jurídica a las organizaciones sin fines de lucro pasa por un decreto de la Asamblea Nacional²⁵, mientras que la constitución de una empresa resulta relativamente fácil y no es objeto de un alto grado de discrecionalidad por parte del Estado²⁶. En Belarús, las solicitudes de inscripción en el registro presentadas por las asociaciones se examinan en el plazo de un mes, prorrogable otro más. En cambio, la inscripción de las empresas se considera terminada en el momento en que se presenta la solicitud²⁷.

29. Con frecuencia, los procedimientos de registro son, simple y llanamente, más engorrosos y burocráticos para las asociaciones. En Egipto, una sociedad anónima puede crearse en aproximadamente 15 días²⁸, mientras que la inscripción de una asociación en el registro puede tardar hasta 60 días y el proceso está sujeto a una amplia facultad de apreciación por parte del Gobierno²⁹.

30. En el Ecuador, las asociaciones afrontan mayores cuotas de inscripción y requisitos de capital más estrictos para su constitución (hasta cinco veces más altos que para las empresas)³⁰. La ley también exige que un abogado con licencia supervise o presente las solicitudes de inscripción de las asociaciones³¹. No se aplica ningún requisito similar para las entidades empresariales. En el Senegal, la inscripción de las empresas en el registro tarda, a lo sumo, 48 horas, y no se necesita la autorización del Gobierno³². Las asociaciones pueden formarse tras registrar la declaración de su establecimiento³³; en cambio, las asociaciones fundadas por

²³ Ley de Sociedades, arts. 26 y 27. La Ley de Sociedades se puede consultar en el Suplemento núm. 6 publicado con la *Extraordinary Gazette* núm. 82, de 11 de octubre de 2013.

²⁴ Ley de Sociedades (2013), art. 80.

²⁵ Ley núm. 147: Ley General sobre Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro, arts. 6 y 8. Ley Orgánica núm. 606 del Poder Legislativo, arts. 152 a 155.

²⁶ Código de Comercio de Nicaragua de 22 de marzo de 1869; Ley General de los Registros Públicos, Ley núm. 698, aprobada el 27 de agosto del 2009, *La Gaceta* núm. 239, de 17 de diciembre del 2009.

²⁷ Respuesta del Centro de Transformación Jurídica (Lawtrend) al cuestionario del Relator Especial, 2015.

²⁸ Banco Mundial, informe *Doing Business* sobre Egipto.

²⁹ Ley de Organizaciones No Gubernamentales, núm. 84, de 2002, art. 6.

³⁰ Decreto Ejecutivo núm. 16, de 4 de junio de 2013.

³¹ *Ibid.*

³² Decreto núm. 2000-562, de 10 de julio de 2000, relativo a la creación del Organismo de Promoción de Inversiones y Grandes Proyectos.

³³ Nuevo Código de Obligaciones Civiles y Comerciales del Senegal, art. 812.

ciudadanos extranjeros sí deben contar con la autorización del Gobierno³⁴. Como el Relator Especial ha señalado anteriormente, la residencia o la ciudadanía de una persona no constituyen un motivo justificado para restringir el derecho a la libertad de asociación (o la libertad de reunión pacífica) con arreglo al derecho internacional³⁵.

31. El Relator Especial también encuentra problemáticas las ocasiones en que los Estados exigen un número excesivamente alto de “fundadores” para que se constituya una asociación, máxime cuando las empresas se pueden crear con menos personas. Por ejemplo, en Honduras, la legislación establece que solo son necesarias dos personas para formar una empresa, pero para fundar una asociación hacen falta siete miembros de la junta³⁶. Las mejores prácticas³⁷ dictan que solo deberían hacer falta dos personas para crear una asociación, como sucede en Armenia³⁸, Estonia³⁹ y Luxemburgo⁴⁰.

32. En el Ecuador, el Decreto Ejecutivo núm. 16 exige que las asociaciones permitan que sea miembro toda persona que tenga un “interés legítimo” y solicite adherirse⁴¹, requisito que el Relator Especial no ha encontrado en relación con las empresas, ni siquiera en la más restrictiva de las jurisdicciones.

33. También se puede constatar un trato diferenciado al comparar el modo en que los Estados facilitan el proceso de puesta en marcha en cada sector. Recientemente se ha observado una proliferación de las llamadas “ventanillas únicas” para las empresas, que agilizan el registro y el proceso de recopilación de información para las nuevas empresas o los nuevos inversores. Entre otros ejemplos cabe citar Hungría⁴², Jamaica⁴³, Kenya⁴⁴, la República de Corea⁴⁵ y el Senegal⁴⁶. Hay pocas iniciativas similares encaminadas a fomentar la creación de asociaciones, aunque el servicio que presta en Suiza la ONG Geneva Welcome Centre⁴⁷ constituye una excepción positiva.

³⁴ *Ibid.*, art. 824.

³⁵ A/HRC/20/27, párr. 54.

³⁶ Ley Especial de Fomento de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, núm. 32-2011.

³⁷ Directrices Conjuntas de la OSCE y la Comisión de Venecia sobre la Libertad de Asociación, párr. 148.

³⁸ A/HRC/20/27, párr. 54.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Alain Steichen, *Précis de droit des sociétés*, 4^e éd.

⁴¹ Art. 9.

⁴² www.bbr.hu/whatisbbr/members/itd.

⁴³ www.jamaicatradeandinvest.org/.

⁴⁴ www.nation.co.ke/business/Kenya-Investment-Authority-Permits-Approval/-/996/2528560/-/k3f24hz/-/index.html.

⁴⁵ www.investkorea.org/ikwork/iko/eng/main/index.jsp.

⁴⁶ **Error! Hyperlink reference not valid.** <http://creationdentreprise.sn/>.

⁴⁷ www.cagi.ch/en/ngo.php.

B. Cancelación de la inscripción registral y disolución

34. Los Estados que imponen requisitos de inscripción más gravosos a las asociaciones también suelen permitir una disolución más rápida de estas organizaciones frente a las empresas. El Relator Especial manifiesta una especial inquietud por esta disparidad en los Estados donde las actividades de una asociación no registrada se consideran ilegales, ya que la cancelación de la inscripción registral conlleva inevitablemente el cierre de la organización y el posterior enjuiciamiento de sus miembros.

35. Por ejemplo, el derecho hondureño establece que las autoridades pueden ordenar la disolución de una asociación cuando esta no presenta un informe anual en un plazo de dos años o cuando un agente de la organización comete un delito⁴⁸. No existen disposiciones similares para las empresas.

36. El Registro de Sociedades de Malasia tiene absoluta discrecionalidad para revocar la inscripción de las sociedades que, “a su juicio”, se utilicen con fines perjudiciales o sean “incompatibles con el interés de la seguridad de Malasia o cualquiera de sus regiones, el orden público o la moral”⁴⁹. La legislación no prevé ningún recurso ante los tribunales⁵⁰. Se puede ordenar la disolución de empresas por razones similares, pero solo tras la aprobación de un mandamiento judicial⁵¹.

37. Asimismo, en Egipto, el Ministro de Asuntos Sociales puede disolver una asociación si se cumplen, entre otras, las siguientes condiciones: si la asociación adquiere fondos extranjeros o envía fondos al extranjero, si vulnera el orden público o las buenas costumbres o si está afiliada a una organización extranjera⁵². La Ley de Sociedades de Egipto no establece ningún fundamento semejante para la disolución involuntaria de las empresas; tampoco son ilegales en el caso de las empresas algunas de las actividades antes enumeradas⁵³.

38. La suspensión y la disolución involuntarias son tal vez las sanciones más graves que las autoridades pueden imponer a una organización. Deben utilizarse únicamente cuando sean insuficientes otras medidas menos restrictivas, y deben regirse por los principios de proporcionalidad y necesidad⁵⁴. Además, las asociaciones deberían tener el derecho a interponer recurso contra las decisiones relativas a la suspensión o la disolución ante un tribunal independiente e imparcial.

⁴⁸ Ley Especial de Fomento de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, núm. 32-2011.

⁴⁹ Ley de Sociedades 1966, art. 5 1).

⁵⁰ *Ibid.*, art. 18.

⁵¹ Ley de Sociedades, parte X.

⁵² Ley de Organizaciones No Gubernamentales, art. 42.

⁵³ Ley de Sociedades, núm. 159, de 1981.

⁵⁴ A/HRC/20/27, párr. 75.

IV. Libertad para desarrollar actividades

39. Por lo general, las asociaciones sufren un trato más severo que las empresas en la regulación de sus operaciones y actividades. Esas dificultades, que a menudo violan su derecho a llevar a cabo sus actividades libremente, incluyen, entre otras cosas, límites más estrictos en el alcance o la ubicación de su labor, mayores restricciones a las contribuciones políticas, requisitos más intrusivos de auditoría y presentación de informes, y hostigamiento selectivo o represalias.

A. Injerencia del gobierno y límites en el alcance de la labor

40. Es frecuente que los Estados limiten el alcance de la labor realizada por las empresas y las asociaciones, pero lo hacen de diferentes maneras. Algunos de esos controles están estrechamente relacionados con las esferas legítimas de la seguridad nacional o el interés público (por ejemplo, en los Estados Unidos de América⁵⁵) o con el sector de la salud (en Nicaragua⁵⁶). Otras restricciones pueden justificarse sobre la base de la seguridad nacional, pero, si se examinan de cerca, contravienen el derecho internacional. Más bien parecen concebidas para regular estrechamente los sectores que pueden representar una amenaza política más que una amenaza para la seguridad.

41. Los medios de comunicación y las entidades de telecomunicaciones, con o sin fines de lucro, suelen tropezar con obstáculos para desarrollar su actividad. Singapur, pese a ser uno de los entornos empresariales más libres del mundo, limita la participación extranjera en las telecomunicaciones y los medios de comunicación nacionales⁵⁷.

42. Sin embargo, los obstáculos con los que tropiezan las asociaciones son mucho más grandes. Etiopía prohíbe que las asociaciones extranjeras lleven a cabo una amplia gama de actividades, entre ellas “la promoción de los derechos humanos y democráticos”⁵⁸. Las organizaciones benéficas se consideran “extranjeras” si tienen su sede en otro país, cuentan con miembros que no son etíopes o reciben más del 10% de su financiación de fuentes internacionales⁵⁹. Etiopía también prohíbe la inversión extranjera en algunos sectores comerciales, en particular el sector bancario y los medios de comunicación⁶⁰.

43. En Omán, el Ministerio de Asuntos Sociales, que se encarga de supervisar la inscripción obligatoria de las asociaciones, solo registra entidades que se ajusten a alguna de las cuatro categorías temáticas establecidas⁶¹. No se pueden inscribir en el registro las asociaciones que no entren en esas categorías, ni aquellas cuyos objetivos se consideren “demasiado similares” a los de una asociación existente⁶².

⁵⁵ www.cfr.org/foreign-direct-investment/foreign-investment-us-national-security/p31477.

⁵⁶ Ley de Promoción de Inversiones Extranjeras núm. 344, art. 3.

⁵⁷ Oficina del Comisionado de Organizaciones Benéficas, Directrices Revisadas sobre la Financiación Pública y Privada (febrero de 2014).

⁵⁸ Ley de Organizaciones Benéficas y Sociedades, párrs. 14 5) y 14 2) j) a n).

⁵⁹ *Ibid.*, párrs. 2 2) y 2 4).

⁶⁰ Reglamento 270/2012, art. 3, párr. 1 a) y d).

⁶¹ A/HRC/29/25/Add.1, párr. 42.

⁶² *Ibid.*, párr. 43.

44. China⁶³ y Rwanda⁶⁴ exigen que las asociaciones obtengan de las autoridades una aprobación previa por escrito de sus actividades y “cartas de colaboración”, respectivamente, antes de inscribirse en el registro. Esas disposiciones equivalen a un requisito de autorización y, según se ha informado, se utilizan para controlar el alcance de la labor realizada por las asociaciones. Por otra parte, en Rwanda se impone a las organizaciones no gubernamentales extranjeras un límite del 20% sobre los gastos generales en programas⁶⁵, con un nivel de injerencia del Gobierno que sería impensable en el sector comercial.

45. El derecho a la libertad de asociación sirve como plataforma, independiente de la implicación del gobierno, para que las personas puedan unirse con el fin de perseguir conjuntamente sus intereses. Las asociaciones, al igual que las empresas, deberían ser libres para definir sus esferas de interés y desarrollar actividades conexas con esas esferas sin injerencia de las autoridades, lo que incluye la labor relacionada con temas que las autoridades no consideren prioritarios. Como ha señalado el Relator Especial, el poder de la innovación se mejora con la apertura. La multiplicidad de intervenciones y enfoques⁶⁶ fortalece el sector sin fines de lucro y ayuda a lograr, en definitiva, una sociedad más abierta, tolerante y estable.

46. Las restricciones categóricas amplias impuestas al ámbito geográfico o a los tipos de actividades de las asociaciones son sospechosas en sí mismas⁶⁷. De hecho, deben considerarse una violación *prima facie* del derecho internacional, dado que las prohibiciones de carácter preventivo y general de algunas categorías laborales no se ajustan a las limitaciones establecidas en el derecho internacional.

B. Actividad y contribuciones políticas

47. La cuestión de cómo regular la actividad política de las organizaciones es delicada, y no existe un consenso internacional amplio al respecto. Algunos Estados prohíben toda actividad política o toda contribución de las denominadas “personas jurídicas” a partidos, causas o candidatos políticos, mientras que otros imponen muy pocos límites. La pregunta de qué sistema es más adecuado queda fuera del ámbito del presente informe, pero el Relator Especial observa con preocupación que muchos Estados otorgan a las empresas y las asociaciones un trato muy diferente a este respecto, en detrimento de estas últimas.

⁶³ Reglamento sobre el Registro y la Gestión de Organizaciones Sociales, aprobado en 1998.

⁶⁴ A/HRC/26/29/Add.2, párr. 48.

⁶⁵ *Ibid.*, párr. 53.

⁶⁶ *Ibid.*, párr. 69.

⁶⁷ Las denuncias recientes relativas a los intentos de interferir en los derechos de asociación afectan a la República Democrática Popular Lao (A/HRC/30/27, caso Lao 1/2015), Rwanda (A/HRC/29/50, caso RWA 2/2014) y Sudán del Sur (A/HRC/28/85, caso SSD 1/2014).

48. Por ejemplo, el Senegal⁶⁸ no tiene una legislación oficial que regule las contribuciones políticas, pero prohíbe expresamente que las asociaciones —y no las empresas— participen en cualquier “actividad política”, a menos que sean un partido político. Etiopía prohíbe que las “organizaciones de bienestar” y las ONG hagan donaciones a los partidos políticos⁶⁹, pero las empresas son libres de donar dentro de los límites establecidos⁷⁰.

49. En el Canadá⁷¹, la Ley del Impuesto sobre la Renta limita las “actividades políticas” de las organizaciones benéficas registradas, al exigir que tales actividades sean “incidentales y complementarias” de las actividades benéficas. No obstante, el Organismo Tributario del Canadá ha ejercido su facultad, prevista en el artículo 149.1 (6.2) de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de definir en sentido amplio el término “actividad política”, que incluye los llamamientos explícitos a la acción política (por ejemplo, alentar a la población para que pida que un funcionario público mantenga, impugne o modifique una normativa, política o decisión de cualquier nivel de gobierno en el Canadá o en un país extranjero) y la creación de un ambiente que aliente dicha acción. Las entidades no benéficas, incluidas las empresas, son objeto de menos restricciones.

50. El Relator Especial considera que el trato diferenciado que se otorga a la actividad política de las empresas y las asociaciones es una forma de discriminación de la sociedad civil que constituye una violación de los derechos a la libertad de asociación y la participación en los asuntos públicos⁷². Además, la existencia de normas diferentes para cada sector puede dar lugar a un acceso desigual a las instancias encargadas de adoptar decisiones, en favor de quienes tienen autorización para contribuir.

51. El Relator Especial acoge favorablemente las leyes que otorgan a las empresas y las asociaciones un trato igual en la regulación de las contribuciones y las actividades políticas, como ocurre, por ejemplo, en Indonesia⁷³ (donde las mismas reglas rigen las contribuciones políticas de cada sector), la República de Corea⁷⁴ (que prohíbe que ambos sectores hagan donaciones políticas) y Francia⁷⁵ (que prohíbe que todas las “personas jurídicas” hagan contribuciones políticas).

⁶⁸ Código de Obligaciones Civiles y Comerciales del Senegal, art. 814.

⁶⁹ Ley sobre el Registro de Partidos, Revisada, de septiembre de 2008, art. 52 1) c).

⁷⁰ *Ibid.*, art. 51 1) b).

⁷¹ Véase www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/plcy/cps/cps-022-eng.html.

⁷² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25.

⁷³ Ley núm. 42 de 2008 sobre las Elecciones del Presidente y el Vicepresidente, arts. 94 a 96.

⁷⁴ Ley de Fondos Políticos, 2005, art. 31.

⁷⁵ Código Electoral de Francia, art. L. 52-8.

C. Requisitos de auditoría y de presentación de informes

52. En algunas circunstancias, los Estados pueden tener un interés legítimo en auditar los registros financieros de las asociaciones para asegurar su conformidad con la legislación, pero ese interés no es muy diferente si se compara con las empresas. La principal distinción entre los dos tipos de entidades radica en sus fines de lucro. Si una asociación recibe beneficios tributarios a cambio de su inscripción como entidad sin fines de lucro, los Estados tienen un interés legítimo en velar por que esa asociación no esté generando ni distribuyendo beneficios. Aparte de este aspecto, no parece justificado establecer diferencias importantes en los procesos de auditoría o de presentación de informes. Cualquier entidad puede violar las leyes tributarias o cometer delitos financieros, y no existen pruebas de que ninguno de los sectores plantee más riesgos que el otro a este respecto.

53. Tampoco existe ningún fundamento en el derecho internacional de los derechos humanos para imponer requisitos en materia de presentación de informes más gravosos para las asociaciones que para las empresas. Justificaciones como proteger la soberanía estatal o garantizar la eficacia de la ayuda no constituyen un motivo legítimo con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷⁶. Ni siquiera los intereses legítimos del Estado, tales como la protección de la seguridad nacional, deben utilizarse para justificar el exceso de intrusión. Las restricciones al derecho a la libertad de asociación deben basarse en una sospecha individualizada e identificable, no en una sospecha preventiva de todo un sector.

54. Con todo, varios Estados, como el Ecuador⁷⁷, imponen a las asociaciones auditorías y regímenes de presentación de informes más complejos, costosos o intrusivos que los establecidos para las empresas. Se ha acusado al Organismo Tributario del Canadá de realizar auditorías selectivas y punitivas de algunas organizaciones benéficas que se muestran críticas con el Gobierno⁷⁸. Esas auditorías se han centrado en establecer si las organizaciones benéficas han realizado una denominada “actividad política”, que está sujeta a los límites establecidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta⁷⁹.

55. En Malasia, las sociedades están obligadas a proporcionar anualmente al Registro de Sociedades una lista detallada de información interna, que incluye las cuentas y una descripción de cualquier dinero o propiedad recibidos de entidades extranjeras⁸⁰. Los requisitos de auditoría y presentación de informes para las empresas son relativamente ligeros, y consisten solo en informes anuales básicos, auditorías y actas de las reuniones de los accionistas⁸¹.

⁷⁶ Véase, por ejemplo, A/HRC/23/29, párrs. 39 a 42 y 27 a 34.

⁷⁷ Las asociaciones deben facilitar el acceso de las autoridades gubernamentales para la realización de auditorías físicas, mientras que las empresas no están obligadas a permitir el acceso físico de los reguladores para que lleven a cabo inspecciones *in situ* de sus operaciones, instalaciones y documentación. Decreto Ejecutivo núm. 16, art. 21 (4 de junio de 2013).

⁷⁸ Véase, por ejemplo, el informe *Stephen Harper's CRA: Selective Audits, "Political" Activity, and Right-Leaning Charities*, Broadbent Institute (octubre de 2014.)

⁷⁹ Organismo Tributario del Canadá, se puede consultar en www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/pplyng/rgstrtn/rght-eng.html; véase también www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/cmmnctn/ptcl-ctvts/menu-eng.html.

⁸⁰ Ley de Sociedades, art. 14.

⁸¹ Véase, por ejemplo, la Ley de Sociedades, arts. 142, 148 y 166 A.

56. En Camboya, la Ley de Asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales, aprobada por la Asamblea Nacional y el Senado en julio de 2015, permite que el Gobierno lleve a cabo una auditoría o un examen de las asociaciones “en caso[s] de necesidad”⁸². La Ley de Sociedades Comerciales que rige a las empresas⁸³ no confiere esa facultad a las autoridades. Además, la Ley de Asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales exige que todas las asociaciones presenten informes financieros anuales al Gobierno⁸⁴, mientras que la Ley de Sociedades Comerciales solo impone este requisito a las empresas que cotizan en bolsa⁸⁵.

57. El Relator Especial observa con aprobación el régimen de auditoría de Namibia⁸⁶, que establece requisitos en esencia similares para las asociaciones y las empresas. Clasifica entre las mejores prácticas el establecimiento de procedimientos de auditoría y presentación de informes simplificados para las asociaciones, como ocurre en Nicaragua⁸⁷, que posiblemente carezca de los recursos financieros y humanos necesarios para aplicar reglamentos financieros más complejos.

58. El Relator Especial también toma nota de los efectos adversos que pueden tener para algunas asociaciones las políticas de presentación de informes sobre las contribuciones de los donantes. Por ejemplo, un estudio reciente reveló que, en general, las ONG gastan casi un 80% más para hacer un seguimiento de sus finanzas y emplean casi el doble de personal especializado en finanzas que las empresas multinacionales⁸⁸, en gran medida a causa de las restricciones que les imponen los proveedores de fondos. Aunque las políticas de los donantes no pretenden restringir el derecho a la libertad de asociación, pueden tener este efecto al añadir cargas costosas, lo que, a su vez, favorece a las grandes asociaciones, por ejemplo, las ONG internacionales.

D. Otros mecanismos de control y supervisión

59. Los Estados imponen otros mecanismos de control y supervisión que afectan a las asociaciones de manera desproporcionada. La vigilancia de la sociedad civil ha sido un problema importante en los últimos años, y entre sus ejemplos cabe citar la infiltración de la policía (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁸⁹), un control más riguroso de los activistas (Canadá⁹⁰) y la vigilancia de las ONG y los movimientos sociales (Brasil⁹¹).

⁸² Ley de Asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales, art. 25. Véase “Cambodia’s NGO Bill threatens a free and independent civil society – UN expert urges Senate to reject it” (15 de julio de 2015), se puede consultar en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16240&LangID=E.

⁸³ Ley de Sociedades Comerciales, art. 224.

⁸⁴ Ley de Asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales, art. 25.

⁸⁵ Ley de Sociedades Comerciales, art. 228.

⁸⁶ Véanse www.lac.org.na/namlex/Company.pdf y www.pwc.com/na/assets/pdf/business-and-investment-guide-for-namibia.pdf.

⁸⁷ Véase la Ley núm. 147: Ley General sobre Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro (1992).

⁸⁸ <https://hbr.org/2013/04/the-efficiency-trap-of-global/>.

⁸⁹ Véase A/HRC/23/39/Add.1, párrs. 24 a 28.

⁹⁰ A/HRC/30/27, caso CAN 1/2015.

⁹¹ A/HRC/24/21, caso BRA 1/2013.

60. Es notable la falta de informes de Estados que seleccionan a empresas para vigilarlas dentro de su propia jurisdicción, aunque se haya acusado a algunos organismos de seguridad del Estado de espiar a empresas extranjeras en nombre de empresas nacionales. Además, se suele considerar que el espionaje o la piratería informática dirigidos contra las empresas representan una amenaza para la seguridad nacional, y muchos Estados utilizan un volumen considerable de recursos para combatirlos⁹².

61. El Relator Especial ha puesto de relieve una tendencia preocupante en Malasia, donde se ha acusado de sedición a decenas de personas a raíz de sus críticas al Gobierno o a sus funcionarios⁹³. Se ha aplicado la legislación a diversas personas, entre ellas políticos, defensores de los derechos humanos, académicos, abogados, estudiantes y periodistas. Sin embargo, solo las asociaciones, y no las empresas, se exponen a la cancelación de la inscripción registral si, como entidad, violan la Ley de Sedición⁹⁴.

62. Las leyes de seguridad nacional también pueden usarse indebidamente para proteger los intereses de las empresas en detrimento de las asociaciones. El Relator Especial ha recibido información de que, a menudo, las leyes que protegen intereses nacionales vitales en el Canadá⁹⁵ e Indonesia⁹⁶ se usan indebidamente para proteger los intereses de las empresas privadas a expensas de los grupos de la sociedad civil que ejercen sus derechos de reunión pacífica y de asociación. El Relator Especial considera que este hecho es síntoma de una tendencia en algunos Estados a considerar ciertos intereses comerciales como “intereses nacionales estratégicos” más apremiantes que la protección de los derechos fundamentales.

63. Asimismo, las asociaciones y sus dirigentes suelen ser objeto de sanciones penales más severas por su implicación en actividades “extremistas” o terroristas. Por ejemplo, con arreglo al Código Penal de Kazajstán, el hecho de ser “dirigente de una asociación pública” (aunque no de una empresa) se considera un factor agravante que conlleva sanciones más elevadas en varios delitos⁹⁷. En Turquía, las sanciones para los delitos de propaganda terrorista se duplican si el delito se comete en los locales de una asociación o fundación⁹⁸.

⁹² www.ncsc.gov/issues/economic/.

⁹³ www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15144&LangID=E.

⁹⁴ Ley de Sociedades, art. 13.

⁹⁵ <http://canadians.org/blog/rcmp-sees-anti-petroleum-movement-threat>.

⁹⁶ El Decreto Presidencial (KePres 63/2004) sobre la Protección de Objetos Nacionales de Vital Importancia legitima las operaciones conjuntas de las fuerzas militares y la policía contra toda amenaza para los “objetos nacionales de vital importancia”, entre los que se incluyen lugares, edificios, instalaciones o empresas que afecten a un gran número de personas, sean de interés estatal o constituyan una importante fuente de ingresos para el Estado.

⁹⁷ Código Penal de Kazajstán, art. 254.

⁹⁸ Art. 7 3) de la Ley contra el Terrorismo; véase también Gökçeçiçek Ayata y Ulaş Karan: “Active participation in civil society: international standards, obstacles in national legislation, recommendations”, febrero de 2014, se puede consultar en www.tusev.org.tr/usrfiles/files/LegalFrameworkReport_website.pdf.

64. Los Estados Unidos han dado un trato más severo a las asociaciones en lo que respecta a las violaciones de la Ley contra el Terrorismo, que prohíbe “proporcionar a sabiendas material de apoyo”, en particular financiación, a organizaciones terroristas⁹⁹. En marzo de 2007, Chiquita Brands International solo recibió una multa por efectuar a sabiendas pagos directos a terroristas para la protección contra la violencia en Colombia¹⁰⁰, mientras que desde 2001 se han cerrado nueve organizaciones benéficas de los Estados Unidos por presuntas violaciones del mismo tipo.

65. En algunos casos, las restricciones de los derechos humanos pueden estar directamente relacionadas con las iniciativas de los Estados destinadas a fomentar las inversiones de las empresas. Las empresas se benefician de esas violaciones, y a veces piden a los órganos de seguridad del Estado una mayor protección. A menudo, se cometen delitos en su nombre con impunidad. Esto ocurre especialmente en el ámbito de la explotación de los recursos naturales, tal y como lo documentó el Relator Especial en su informe de 2015 al Consejo de Derechos Humanos¹⁰¹. Por ejemplo, se han tomado represalias contra activistas que se enfrentaron a grandes intereses comerciales en Colombia¹⁰², Filipinas¹⁰³ y la República Democrática Popular Lao¹⁰⁴.

66. El Relator Especial reconoce el papel que desempeñan los sindicatos en la promoción de un mejor entorno de trabajo para los empleados en el sector con fines de lucro en un clima en el que se está debilitando la protección con el fin de, aparentemente, aumentar las oportunidades de inversión. Observa con preocupación la represión que, por motivos políticos, sufren los trabajadores de los sindicatos en represalia por su legítimo trabajo, por ejemplo en Bangladesh¹⁰⁵, Colombia¹⁰⁶ y Guatemala¹⁰⁷. El derecho a la libertad de asociación incluye el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y los Estados tienen la responsabilidad primordial de velar por que la mejora del entorno empresarial no impida a los trabajadores ejercer ese derecho.

⁹⁹ Código de los Estados Unidos de América, título 18, art. 2339B.

¹⁰⁰ www.charityandsecurity.org/news/Chiquita_Banana_Fined_Not_Shut_Down_Transactions_Designated_Terrorists.

¹⁰¹ A/HRC/29/25.

¹⁰² A/HRC/25/74, caso COL 11/2013.

¹⁰³ A/HRC/27/72, caso PHL 2/2014.

¹⁰⁴ A/HRC/23/51, caso LAO 3/2012; A/HRC/23/39/Add.2, párr. 235.

¹⁰⁵ A/HRC/28/85, caso BGD 6/2014.

¹⁰⁶ A/HRC/29/50, caso COL 11/2014; A/HRC/28/85, caso COL 6/2014; y A/HRC/29/25/Add.3, párr. 125.

¹⁰⁷ E/C.12/GTM/CO/3, párr. 16.

V. Libertad para solicitar, recibir y utilizar recursos

67. El Relator Especial ha subrayado reiteradamente que la capacidad para buscar, obtener y utilizar recursos —de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales— es esencial para la existencia y la eficacia de las actividades de cualquier asociación, por pequeña que sea¹⁰⁸. Las restricciones indebidas de dicha capacidad suponen una violación clara del derecho a la libertad de asociación¹⁰⁹. Con todo, el Relator Especial ha llegado a la conclusión de que algunos Estados imponen severas restricciones a la capacidad de las asociaciones para acceder a los recursos financieros, humanos y materiales, al tiempo que promueven de forma mucho más activa las actividades de inversión empresarial.

A. Restricciones a la capacidad de solicitar, recibir y utilizar recursos

68. La financiación o inversión extranjera es el tipo de recurso al que con más frecuencia imponen restricciones los Estados, tanto para las empresas como para las asociaciones. No obstante, el Relator Especial ha llegado a la conclusión de que las tendencias en lo que respecta a las empresas y las asociaciones son muy divergentes. Las restricciones indebidas a la capacidad de la sociedad civil para acceder a la financiación extranjera han aumentado de forma exponencial en el último decenio, mientras que las restricciones a las inversiones extranjeras en las empresas están desapareciendo.

69. Por ejemplo, la India ha tenido durante mucho tiempo la reputación de ser hostil a la inversión extranjera en su sector empresarial¹¹⁰, pero actualmente está alentando la inversión extranjera en varios sectores¹¹¹. Sin embargo, la Ley de Regulación de la Contribución Extranjera exige que las organizaciones de la sociedad civil que reciban fondos de “fuentes extranjeras” obtengan autorización previa o se inscriban de conformidad con lo dispuesto en la Ley, con lo que se establece un proceso de autorización *de facto* para las donaciones extranjeras¹¹².

70. Etiopía prohíbe que las ONG nacionales que trabajan en determinadas esferas basadas en derechos reciban más del 10% de su financiación de fuentes extranjeras¹¹³. Las restricciones a las inversiones extranjeras para las empresas son mucho menos gravosas, y la prueba más clara es tal vez el hecho de que en Etiopía la inversión extranjera haya experimentado un asombroso aumento (1.500%) en los últimos siete años¹¹⁴.

¹⁰⁸ A/HRC/23/39, párr. 8.

¹⁰⁹ *Ibid.*, párrs. 15 a 18.

¹¹⁰ Swapna S. Sinha, *Comparative Analysis of FDI in China and India: Can Laggards Learn from Leaders?* Boca Ratón, Florida (Estados Unidos), Dissertation.com, 2008, pág. 67.

¹¹¹ www.mondaq.com/india/x/256108/international+trade+investment/Liberalization+Of+Foreign+Direct+Investment+Limits+In+12+Sectors.

¹¹² Ley de Contribución Extranjera (Reglamento) núm. 42 de 2010, cap. 3, art. 11, párr. 2.

¹¹³ Ley de Organizaciones Benéficas y Sociedades, párr. 2 2), *Federal Gazette* núm. 25, 13 de febrero de 2009. Véase A/HRC/20/27/Add.3, párr. 116, caso ETH 6/2011.

¹¹⁴ www.ft.com/intl/cms/s/0/0faa1dac-ea88-11e4-a701-00144feab7de.html#axzz3YcvbNqX1.

71. La Federación de Rusia exige que las asociaciones que reciban fondos extranjeros y participen en actividades vagamente definidas como “políticas” se inscriban como “agentes extranjeros”, lo que entraña la connotación de que son espías¹¹⁵. Sin embargo, recientemente, en 2013, un estudio de las Naciones Unidas clasificó a la Federación de Rusia como el tercer país con más éxito a la hora de atraer capital extranjero¹¹⁶.

72. Egipto también ha limitado gravemente la capacidad de las asociaciones para aceptar financiación extranjera, prohibiendo su recepción sin la autorización del Gobierno¹¹⁷. La falta de autorización previa puede dar lugar a la disolución y a sanciones penales, incluido el encarcelamiento. Solo en 2012, el Gobierno formuló cargos contra más de 40 empleados egipcios y extranjeros de ONG por el uso de fondos extranjeros sin la obtención de una aprobación previa¹¹⁸. En cambio, Egipto ha establecido una oleada de reformas encaminadas a aumentar la inversión comercial extranjera¹¹⁹, por ejemplo, firmando convenios bilaterales con más de 100 países a fin de proporcionar protección y privilegios a los inversores extranjeros¹²⁰.

73. Algunos Estados imponen restricciones generales que afectan a la capacidad de las asociaciones para acceder a los recursos nacionales. Por ejemplo, Azerbaiyán prohíbe las donaciones anónimas, aunque sean pequeñas¹²¹, lo que crea una situación absurda en la que las asociaciones no pueden aceptar contribuciones de monedas sueltas en una caja de donaciones sin documentar la identidad del donante.

74. La capacidad para acceder a los recursos es inherente al derecho a la libertad de asociación, y toda restricción que se imponga debe ser necesaria y proporcional¹²². Las restricciones antes mencionadas incumplen este criterio, y ese incumplimiento es aún más patente cuando se comparan con las normas relativamente liberales que rigen la inversión de las empresas en los mismos Estados.

¹¹⁵ Véase A/HRC/23/39/Add.2, párr. 342, caso RUS 5/2012.

¹¹⁶ *Global Investment Trade Monitor*, núm. 15, se puede consultar en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2014d1_en.pdf.

¹¹⁷ Ley de Organizaciones No Gubernamentales, art. 17, y Estatuto Ejecutivo de la Ley de Organizaciones No Gubernamentales, art. 62.

¹¹⁸ Centro Internacional de Derecho no Lucrativo y Secretaría del Movimiento Mundial para la Democracia en la Fundación Nacional para la Democracia, *La defensa de la sociedad civil*, 2ª ed., junio de 2012, se puede consultar en www.defendingcivilsociety.org/dl/reports/DCS_Report_Second_Edition_Spanish.pdf.

¹¹⁹ www.wsj.com/articles/egypt-draws-foreign-investment-as-economic-reforms-kick-in-1426153329.

¹²⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Navegador de acuerdos internacionales de inversión, se puede consultar en <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

¹²¹ www.icnl.org/research/monitor/azerbaijan.html.

¹²² A/HRC/23/39, párr. 19; Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 31, párr. 6.

75. En el otro extremo del espectro, Jamaica¹²³ y Nicaragua¹²⁴ tienen normas relativamente abiertas sobre el acceso a los recursos, que, al parecer, se aplican por igual a las empresas y las asociaciones. El Relator Especial considera que esta es la norma a la que los Estados deben aspirar, ya que a su juicio no existe ningún fundamento jurídico para hacer distinciones marcadas entre los dos sectores a este respecto.

B. Medidas contra el terrorismo y contra el blanqueo de dinero

76. El Relator Especial ha destacado que los Estados, al tratar de combatir y prevenir el terrorismo, deben evitar imponer requisitos desproporcionados a las asociaciones frente a las empresas¹²⁵, ya que no está acreditado que las asociaciones tiendan a utilizarse más para la financiación del terrorismo que otras entidades jurídicas¹²⁶. Sin embargo, frente al sector empresarial, la capacidad de las asociaciones para buscar, obtener y utilizar recursos se ve con frecuencia limitada con el pretexto de la lucha contra el terrorismo.

77. Con arreglo a su Plan de Acción Nacional¹²⁷ de Lucha contra el Terrorismo, el Gobierno del Pakistán ha sometido a las empresas sin fines de lucro que llevan cinco años registradas de conformidad con el artículo 42 de la Ordenanza sobre las Sociedades¹²⁸ a un proceso de revalidación o renovación de licencia a fin de asegurar que no participen en la financiación del terrorismo. Este proceso incluye la confirmación de que los ingresos y los beneficios se aplican solo a la promoción de los objetivos para los que se formó la asociación¹²⁹. El proceso de renovación de licencias exige que las empresas sin fines de lucro (consideradas en el Pakistán como ONG) incluyan datos sobre las donaciones y subvenciones locales y extranjeras recibidas durante los cinco años anteriores, así como un *affidavit* del director y los jefes ejecutivos en el que se afirme que no están vinculados al blanqueo de dinero ni a la financiación del terrorismo¹³⁰. Como resultado de este examen, cientos de empresas sin fines de lucro han perdido sus licencias¹³¹. No parece que existan circulares ni órdenes destinadas a las empresas con fines de lucro, y, por lo que sabe el Relator Especial, no parece que las empresas con fines de lucro hayan sido objeto de un escrutinio análogo con arreglo al Plan de Acción Nacional.

¹²³ LexMundi World Ready, "Guide to Doing Business: Jamaica", se puede consultar en www.lexmundi.com/lexmundi/Guides_To_Doing_Business.asp.

¹²⁴ Ley núm. 344 de Promoción de Inversiones Extranjeras y Reglamento de la Ley núm. 344.

¹²⁵ A/HRC/23/39, párr. 23.

¹²⁶ www.statewatch.org/analyses/no-171-fafp-report.pdf.

¹²⁷ <http://cpakgulf.org/2015/01/the-national-action-plan-an-over-view/>.

¹²⁸ www.bu.edu/bucflp/files/2012/01/Companies-Ordinance-of-1984.pdf.

¹²⁹ Comisión de Valores y Bolsa de Pakistán, Circular núm. 02/2015, se puede consultar en www.secp.gov.pk/circulars/pdf/Cir_2015/Cir02_LicensesRenewalSec42.pdf.

¹³⁰ www.secp.gov.pk/circulars/pdf/Cir_2015/Cir04_LicenseRenewal.pdf.

¹³¹ www.dawn.com/news/1193504.

78. En Kosovo, la Ley de Prevención del Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo se aplica a las empresas y las asociaciones, pero impone requisitos adicionales a estas últimas. En concreto, a las asociaciones no se les permite recibir ni realizar, por día, pagos superiores a 1.000 euros de una única fuente o a 5.000 euros a un único receptor¹³². El incumplimiento de esas restricciones es un delito penal punible con una pena de hasta dos años de prisión.

C. Facilitación de la actividad de cada sector para solicitar, recibir y utilizar recursos

79. La obligación positiva de los Estados de crear y mantener un entorno propicio para las asociaciones se extiende al fomento de la capacidad para solicitar, recibir y utilizar recursos. Algunos Estados cumplen esta obligación ampliando los privilegios fiscales a las asociaciones inscritas como entidades sin fines de lucro. Tales privilegios pueden incluir la exención del impuesto sobre la renta (para la asociación receptora y para el donante), como ocurre en Bulgaria y Lituania¹³³, o de otros impuestos.

80. El Relator Especial considera que la concesión de tales beneficios no es solo una cuestión de buena política de derechos humanos; también existe un sólido fundamento racional y económico para ofrecer beneficios fiscales a las asociaciones. Las organizaciones sin fines de lucro pueden complementar las actividades del gobierno para prestar servicio a los ciudadanos y beneficiar a la sociedad. También proporcionan un medio para que las personas se reúnan con el fin de perseguir intereses comunes, y de esta forma promueven el pluralismo y la democracia. Las asociaciones se sitúan fuera del paradigma de búsqueda de beneficios, tan importante para el mundo actual, lo que les permite abordar los problemas desde una perspectiva diferente y aumentar el conjunto de ideas y soluciones normativas.

81. A este respecto, el Relator Especial cita a Australia¹³⁴, los Estados Unidos¹³⁵, Jamaica¹³⁶ y Suiza¹³⁷ como ejemplos de buenas prácticas. Todos esos Estados eximen los ingresos de algunas asociaciones del impuesto sobre la renta, y en el caso de los Estados Unidos¹³⁸ se permite que los donantes deduzcan las donaciones de sus ingresos. Esos privilegios fomentan la capacidad de las asociaciones para buscar, obtener y utilizar recursos y para desempeñar su labor de un modo más eficaz.

¹³² República de Kosovo, Ley núm. L-196 sobre la Prevención del Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo, art. 24.

¹³³ A/HRC/20/27, párr. 72.

¹³⁴ Ley de Evaluación del Impuesto sobre la Renta de 1936.

¹³⁵ Código de los Estados Unidos de América, título 26, art. 501 c), 1 a 4 (1913).

¹³⁶ Ley del Impuesto sobre la Renta (1955), párr. 12 h), <http://www.jamaicalawonline.com/revised-laws/statutes/240-income-tax-act.html> (enmendada en 2009).

¹³⁷ Código Civil de Suiza de 10 de diciembre de 1907, art. 86 2).

¹³⁸ Código de los Estados Unidos de América, título 26, art. 501 c) 3) (1913).

82. Sin embargo, el Relator Especial es consciente de que, pese a la adopción de medidas positivas como las desgravaciones fiscales, a las asociaciones más pequeñas les ha resultado cada vez más difícil funcionar a medida que los gobiernos reducían los presupuestos de cooperación internacional y reorientaban sus prioridades hacia la “ayuda para el comercio”, en la que se considera a las empresas como una asociado importante¹³⁹.

83. El Relator Especial también advierte del peligro de utilizar los beneficios fiscales como medio de presión para vigilar excesivamente o controlar a las organizaciones de la sociedad civil. El proceso para poder optar a dichos privilegios debe ser sencillo, transparente e imparcial. La aceptación de incentivos no debe poner a las asociaciones en una situación de vulnerabilidad. Además, las desgravaciones fiscales no deben concederse sobre la base de la valoración que haga el gobierno de los objetivos o el propósito de una organización, siempre y cuando ese propósito sea legal con arreglo al derecho internacional.

84. Asimismo, el Relator Especial señala que los incentivos fiscales no son exclusivos del sector sin fines de lucro. Muchos Estados ofrecen importantes incentivos a las empresas, tales como zonas económicas especiales¹⁴⁰, moratoria fiscal¹⁴¹, desgravaciones fiscales para los gastos de empresa¹⁴², zonas de libre comercio¹⁴³, préstamos especiales¹⁴⁴ y rescates financieros con dinero de los contribuyentes¹⁴⁵, entre otros. Muchos de estos beneficios se distribuyen sin una carga administrativa importante. Tampoco se utilizan como justificación para una excesiva injerencia en los asuntos internos de la empresa. De hecho, algunos de ellos pretenden aliviar a las empresas de lo que muchos en la comunidad empresarial consideran un control excesivo del Estado.

85. El Relator Especial considera que el mismo principio de intervención mínima debería aplicarse cuando se conceden incentivos fiscales y de otro tipo a las asociaciones. Por tanto, rechaza el argumento de que la recepción de incentivos fiscales implique que las asociaciones deban ser objeto de controles financieros y operacionales más estrictos.

¹³⁹ Respuesta de Women Peacemaker Programme al cuestionario del Relator Especial, 2015.

¹⁴⁰ *Ordonnance n° 2012-487 du 7 juin 2012 portant code des investissements* (Côte d'Ivoire).

¹⁴¹ Código de Inversiones (Senegal), art. 18 (suspende los derechos aduaneros, el impuesto sobre el valor añadido y otros impuestos durante tres años a las nuevas empresas que cumplan los requisitos).

¹⁴² Los Estados Unidos permiten a las empresas deducir de los ingresos todos “los gastos ordinarios y necesarios”, incluidos los salarios, los gastos de viaje, los gastos en concepto de alquiler, los gastos de seguros y otros; Código de los Estados Unidos de América, título 26, art. 162.

¹⁴³ Honduras ha establecido zonas de libre comercio donde las empresas gozan de un conjunto de desgravaciones fiscales y otros beneficios. Véase <http://zede.gob.hn/wp-content/uploads/2013/10/leyzede.pdf>.

¹⁴⁴ Sudáfrica ofrece 18 subvenciones e incentivos a las empresas de determinados sectores; no hay equivalente en el sector de las organizaciones de la sociedad civil. Respuesta del Centro de Transformación Jurídica (Lawtrend) al cuestionario del Relator Especial, 2015.

¹⁴⁵ Véanse, por ejemplo, la Ley de Estabilización Económica de Emergencia de 2008 (Estados Unidos) y la Ley de Banca (Disposiciones Especiales) de 2008 (Reino Unido).

VI. Influencia en el poder

86. La relación de las empresas con el gobierno en muchos Estados puede describirse como “cálida”, y a menudo se caracteriza por un acceso y un trato privilegiados. No es raro que los políticos sean antiguos empresarios y viceversa¹⁴⁶, o que tengan lazos estrechos, incluso familiares, con el sector empresarial¹⁴⁷. Incluso aquellos que no tienen una amplia experiencia personal en el comercio confían en cierta medida en el apoyo de la comunidad empresarial.

87. De hecho, los gobiernos suelen considerar a las empresas como un aliado natural del poder: su actividad estimula la economía y crea empleo, lo que permite a los gobiernos promover sus programas y contribuye a estabilizar las situaciones políticas. A su vez, esta relación se utiliza para justificar algunos beneficios ofrecidos al sector empresarial, como los incentivos fiscales (aunque, en especial, se pasa por alto el importante papel que desempeña la sociedad civil en la contribución al crecimiento económico y la creación de empleo). Por definición, los valores empresariales se centran firmemente en la obtención de beneficios, lo que puede hacer que el sector sea más maleable desde el punto de vista político. En algunos Estados, los dirigentes empresariales pueden considerar que sus cargos dependen del poder, lo que los lleva a ser precavidos a la hora de poner en entredicho el orden establecido. Las empresas también tienen más recursos que las asociaciones para presionar al gobierno¹⁴⁸.

88. Por otro lado, algunas asociaciones, a menudo, centran su papel en hablar con franqueza al poder, lo que hace que la relación con los gobiernos pueda ser más antagónica, aunque no siempre. En cierta medida, el desequilibrio de poder e influencia puede depender del tamaño de la entidad, la influencia sectorial y los recursos financieros disponibles. Las organizaciones más grandes y más ricas, ya sean del sector con fines de lucro o sin fines de lucro, suelen tener más acceso e influencia. Los sindicatos también pueden contar con un mejor acceso a los procesos de adopción de decisiones, en particular en relación con los derechos de los trabajadores y allí donde existen mecanismos tripartitos¹⁴⁹. En el otro extremo del espectro, las estructuras informales basadas en la comunidad pueden tropezar con grandes dificultades para participar en los procesos de adopción de decisiones. Un ejemplo destacado es el Comité de Crisis del Agua de Majakaneng, en Sudáfrica, que, pese a sus muchos intentos de intervenir en las reuniones de alto nivel mantenidas entre las estructuras provinciales y municipales, no obtuvo dicho acceso ni se le permitió hacer copias de la documentación pertinente relativa a los problemas de agua existentes en la comunidad de Majakaneng¹⁵⁰.

¹⁴⁶ www.globalresearch.ca/business-and-politics-in-the-european-union-institutionalised-corruption-and-the-revolving-door/5372760.

¹⁴⁷ Por ejemplo, 4 de los 7 primeros ministros de Georgia entre 2004 y 2012 se unieron al Gobierno desde el sector privado o se pasaron al sector privado después de su renuncia, o ambas cosas. Véase <http://transparency.ge/en/node/2744>.

¹⁴⁸ Los grupos de presión de las empresas mantuvieron 3.191 reuniones oficiales con funcionarios de la Unión Europea entre diciembre de 2014 y junio de 2015, mientras que las ONG solo mantuvieron 766 reuniones. Véase www.integritywatch.eu/.

¹⁴⁹ Respuesta de ONG búlgaras al cuestionario del Relator Especial, 2015.

¹⁵⁰ Respuesta del Legal Resource Centre al cuestionario del Relator Especial, 2015.

89. Muchas veces, la importancia que revisten las empresas para los gobiernos queda patente en su amplia integración en ministerios que no se centran estrictamente en el comercio. El término “comercio” se ha incorporado al nombre de los ministerios de relaciones exteriores en una lista cada vez mayor de países, como Australia¹⁵¹, el Canadá¹⁵², Hungría¹⁵³, Irlanda¹⁵⁴ y Nueva Zelandia¹⁵⁵, lo que sugiere una mayor influencia de las empresas en la política exterior. En cambio, otras veces, el mismo ministerio que supervisa las prisiones o la policía es el que regula las asociaciones¹⁵⁶.

90. En Kenya, como en otros muchos países, el Presidente se reúne anualmente con los dirigentes empresariales¹⁵⁷, pero no se conceden reuniones similares a la sociedad civil. De hecho, los presidentes rara vez, o nunca, participan en conferencias mundiales que debaten las preocupaciones de la sociedad civil, tales como la Semana Internacional de la Sociedad Civil organizada por CIVICUS. Es mucho más frecuente que participen en conferencias sobre fomento empresarial, como el Foro Económico Mundial o la Cumbre Mundial de la Iniciativa Empresarial.

91. Los Estados destinan recursos importantes a ayudar a sus ciudadanos a hacer negocios en el extranjero. Por ejemplo, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, ofrece, por conducto de sus embajadas en el extranjero, asistencia a las empresas estadounidenses para resolver problemas, así como diálogo con el sector privado estadounidense para que las preocupaciones de las empresas se tengan en cuenta en la política exterior¹⁵⁸. El Relator Especial no tiene conocimiento de que se ofrezcan servicios similares para las actividades de las asociaciones. La sociedad civil ha criticado al Canadá por utilizar el Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo para promover los intereses de las empresas canadienses en el extranjero a expensas de los derechos humanos¹⁵⁹.

92. En el plano multilateral, el Banco Mundial publica su informe anual *Doing Business Report*, una labor de gran envergadura que proporciona “una medición objetiva de las regulaciones para hacer negocios y su aplicación en 189 economías y en algunas ciudades seleccionadas en el ámbito subnacional”¹⁶⁰. Este instructivo y detallado informe se considera una lectura fundamental para los inversores extranjeros, pero ningún organismo multilateral elabora un informe similar para las asociaciones¹⁶¹.

¹⁵¹ <http://dfat.gov.au/pages/default.aspx>.

¹⁵² www.international.gc.ca/international/index.aspx?lang=eng.

¹⁵³ www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade.

¹⁵⁴ www.dfa.ie/.

¹⁵⁵ www.mfat.govt.nz/.

¹⁵⁶ Por ejemplo, en Camboya (www.icnl.org/research/monitor/cambodia.html) y el Pakistán (www.icnl.org/research/monitor/pakistan.html).

¹⁵⁷ www.president.go.ke/2015/04/02/speech-by-h-e-uhuru-kenyatta-during-the-presidential-roundtable-at-state-house-nairobi-on-2nd-june-2015/.

¹⁵⁸ www.state.gov/e/eb/cba/faq/176.htm.

¹⁵⁹ www.amnesty.ca/sites/default/files/canadahreport18december13.pdf.

¹⁶⁰ <http://espanol.doingbusiness.org/>.

¹⁶¹ No obstante, el Relator Especial ve positivamente las iniciativas privadas encaminadas a crear un índice similar para la sociedad civil, como el Índice de Libertad Filantrópica del Instituto Hudson (<http://hudson.org/research/11259-the-interactive-map-of-philanthropic-freedom>) y el Índice de Entorno Propicio de CIVICUS (<http://civicus.org/eei/>).

93. Además, las empresas pueden tener un acceso privilegiado a los procedimientos de elaboración de leyes y negociación de tratados comerciales¹⁶². Por ejemplo, las negociaciones para el Acuerdo Comercial Antifalsificación multilateral se llevaron a cabo supuestamente en secreto, pero se consultó acerca de un proyecto del Acuerdo con un comité consultivo de grandes empresas multinacionales con sede en los Estados Unidos¹⁶³.

94. El acceso privilegiado de las empresas también se extiende a los órganos decisorios multilaterales, donde se suele favorecer a las entidades con fines de lucro. El Relator Especial ha observado en anteriores ocasiones que la comunidad empresarial y, en especial, los intereses de las grandes empresas están desempeñando un papel cada vez más dominante en el plano multilateral, en comparación con la sociedad civil, en particular en los procesos de la agenda para el desarrollo después de 2015¹⁶⁴.

95. Como conclusión, el Relator Especial observa la relativa falta de atención prestada a los derechos humanos (incluidos los derechos de reunión y de asociación) en los tratados bilaterales y multilaterales en general y en los tratados comerciales en particular. Podría revestir un interés especial abordar los derechos de reunión y de asociación en los tratados comerciales, en vista de los posibles efectos que esos instrumentos tienen para los trabajadores y los sindicatos. Algunos Estados se oponen a la inclusión de condiciones relativas a los derechos humanos en los tratados comerciales, aduciendo que hacerlo atenta contra su soberanía. Sin embargo, los Estados ignoran esta justificación cuando los mismos tratados exigen cambios generales en el entorno reglamentario empresarial a instancias de otros Estados y de los intereses de las empresas.

VII. Celebración de reuniones pacíficas

96. A veces, se malinterpreta el derecho a la libertad de reunión pacífica, al relacionarlo únicamente con manifestaciones y otras expresiones públicas de actividad política colectiva. Sin embargo, este derecho también protege las reuniones privadas y públicas que no son de carácter político. Las asociaciones y las empresas pueden organizar y mantener reuniones con diversos objetivos, tanto comerciales como no comerciales. Puede tratarse, entre otras, de reuniones con miembros, beneficiarios, clientes, donantes o inversores como parte de sus obligaciones de gobernanza interna o en el transcurso de sus operaciones; reuniones con fines de expresión; reuniones de comercialización o relaciones públicas. Los Estados tienen la obligación, con arreglo al derecho internacional, de facilitar las reuniones pacíficas, aunque pueden tratar las reuniones de manera muy diferente, a veces sin un objetivo o un fundamento jurídico que lo justifique.

¹⁶² Véase www.sanders.senate.gov/download/the-trans-pacific-trade-tpp-agreement-must-be-defeated?inline=file.

¹⁶³ **Error! Hyperlink reference not valid.** www.keionline.org/blogs/2009/03/13/who-are-cleared-advisors.
www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16031&LangID=E.

¹⁶⁴ A/69/365, párr. 12; véase también www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15970&LangID=E.

97. Por lo que sabe el Relator Especial, en muchos países la legislación no distingue, en general, a los participantes en reuniones pacíficas en función de que sus objetivos tengan o no fines de lucro. Así, por ejemplo, el derecho de Bulgaria reconoce que las personas, las asociaciones, las organizaciones políticas y otras organizaciones sociales pueden organizar reuniones¹⁶⁵. En Portugal, la legislación exige que tanto las personas físicas como las jurídicas que deseen reunirse de forma pacífica lo notifiquen a las autoridades pertinentes, al menos dos días hábiles antes del acto¹⁶⁶.

98. Maldivas excluye algunas actividades del ámbito de la legislación, a saber, actividades empresariales, deportivas y culturales, aun cuando afirma el derecho a la libertad de reunión pacífica de las personas físicas y jurídicas¹⁶⁷.

99. A pesar de la neutralidad de la mayoría de las leyes, en la práctica se suelen imponer más restricciones a las reuniones de las organizaciones de la sociedad civil que a las celebradas por las empresas. Este hecho puede explicarse en gran medida por la deferencia que los Estados otorgan a las consideraciones económicas por encima de otros intereses. Además, las reuniones de la sociedad civil suelen organizarse con más frecuencia para desafiar al poder.

100. El trato diferenciado de las reuniones adopta diversas formas. Las autoridades pueden denegar la autorización, las licencias u otras concesiones para las manifestaciones y las protestas, en especial las que se celebran en oposición a actos importantes patrocinados por las empresas. Un claro ejemplo es la represión en Azerbaiyán de los activistas de derechos humanos que protestaron contra los Juegos Europeos, patrocinados en gran medida por entidades empresariales¹⁶⁸. El Relator Especial ya ha mencionado con preocupación en otras ocasiones el caso de los manifestantes que organizaron una sentada en los grandes almacenes Fortnum & Mason, en Londres. Pese a que no impidieron que los clientes compraran, 138 de ellos fueron detenidos y acusados de allanamiento con agravante, y 29 fueron procesados¹⁶⁹.

101. Asimismo, las autoridades pueden interferir en las reuniones o los actos convocados por las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las reuniones internas celebradas en lugares privados. Por ejemplo, en Rwanda, según se ha informado, las autoridades impidieron que la Liga Rwandesa para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos celebrara una asamblea general¹⁷⁰. No hay datos de que las entidades empresariales privadas, por ejemplo, al celebrar reuniones de accionistas, sean objeto de restricciones similares, en Rwanda o en otros lugares. Asimismo, en Camboya¹⁷¹, los asistentes al Foro de los Pueblos de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) celebrado en Phnom Penh informaron de que los hoteles los habían rechazado en masa después de que los agentes de seguridad del Estado presionaran a los propietarios; sin embargo, no se

¹⁶⁵ Ley sobre Concentraciones, Reuniones y Manifestaciones de Bulgaria (1990), art. 2.

¹⁶⁶ *Decreto-Lei No. 406/74, de 29 de Agosto*, enmendado por la *Lei Orgânica No. 1/2011, de 30 de Novembro*, art. 2 1).

¹⁶⁷ Ley sobre la Libertad de Reunión Pacífica de Maldivas, Ley 1/2013.

¹⁶⁸ www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51034#.VaaK1vIVikp.

¹⁶⁹ A/HRC/23/39/Add.1, párr. 49.

¹⁷⁰ A/HRC/29/50, caso RWA 2/2014; A/HRC/26/29/Add.2, párr. 30; véase también E/CN.4/2005/101/Add.1, párrs. 467 y 468.

¹⁷¹ A/HRC/21/49, caso KHM 3/2012.

informó de problemas similares en la Conferencia Internacional sobre Inversiones celebrada en el país en 2014, que el propio Primer Ministro inauguró oficialmente¹⁷².

102. Las Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica aprobadas por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Comisión de Venecia afirman que las reuniones son usos tan legítimos del espacio público como las actividades comerciales o el movimiento de vehículos y el tránsito peatonal¹⁷³. Debería tenerse en cuenta este principio al sopesar la imposición de restricciones a las reuniones. Sin embargo, según la experiencia del Relator Especial, las autoridades suelen restringir en mayor medida las protestas y las manifestaciones (reuniones con fines de expresión que organizan con más frecuencia las organizaciones), por razones de perturbación del tráfico y la actividad comercial y de protección de la propiedad, que los actos comerciales que causan perturbaciones similares. Se ha expresado preocupación por la aplicación de una política de control de multitudes en la ciudad de Oakland (Estados Unidos), donde se ha informado de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley restringen las protestas nocturnas, supuestamente para prevenir la violencia y proteger las propiedades contra el vandalismo¹⁷⁴. En cambio, las autoridades de Oakland acogieron mucho más favorablemente un desfile para celebrar la victoria de un equipo deportivo¹⁷⁵.

103. Asimismo, muchos Estados ofrecen mayor protección a las empresas que se dedican a la explotación de los recursos naturales que a los grupos que protestan de manera pacífica en contra de sus actividades. La muerte a tiros de más de 30 mineros a manos de la policía durante una huelga de trabajadores en Sudáfrica es un ejemplo grave de ese trato preferente¹⁷⁶. A las personas y las comunidades que se oponen a las actividades de explotación de los recursos naturales se las tacha de “contrarias al desarrollo” y “enemigas del Estado” que socavan los esfuerzos de los Estados para promover el crecimiento económico y el desarrollo. Se persiguen penalmente sus actividades y se desoyen sus reivindicaciones, mientras que las empresas continúan sus actividades de explotación¹⁷⁷.

104. El Relator Especial reitera la legitimidad de las reuniones con fines de expresión celebradas por las organizaciones de la sociedad civil con respecto a los actos, los intereses o las propiedades empresariales. Un equilibrio apropiado entre los intereses en conflicto debería basarse en criterios objetivos con arreglo al derecho internacional.

¹⁷² www.ibccambodia.com/eng/event_20141006.php.

¹⁷³ Véase la directriz 3.2.

¹⁷⁴ <https://www.aclunc.org/blog/aclu-oakland-protest-curfew-let-people-march>; véase también <https://www.aclunc.org/blog/aclu-responds-excessive-force-used-protesters>.

¹⁷⁵ http://espn.go.com/nba/playoffs/2015/story/_/id/13115607/golden-state-warriors-parade-celebrate-nba-title.

¹⁷⁶ A/HRC/22/67 y Corrs. 1 y 2, caso ZAF 3/2012.

¹⁷⁷ A/HRC/29/25, párrs. 42 a 47.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

105. El Relator Especial ha observado marcadas e importantes diferencias en el trato otorgado a las empresas y a las asociaciones, en particular en lo que se refiere a los respectivos entornos en los que operan. Los Estados no suelen escatimar esfuerzos en crear el mejor entorno posible para las actividades comerciales. Rara vez llegan tan lejos en favor de las asociaciones.

106. A juicio del Relator Especial, estas diferencias están motivadas por razones de índole más política que práctica. Los intereses económicos y comerciales se valoran más que las actividades que se perciben como no económicas. Por consiguiente, en la política del Estado, la influencia y las opiniones de la industria prevalecen sobre la justicia social y los derechos fundamentales. Este enfoque ignora el hecho de que una sociedad civil dinámica es fundamental para el desarrollo económico sostenible y que las empresas se benefician de un sector de la sociedad civil empoderado.

107. La adopción del concepto de equidad sectorial no presenta dificultades. Se trata de una mera cuestión de voluntad política. El Relator Especial es optimista en cuanto a la posibilidad de los Estados de cambiar su percepción de la equidad sectorial, principalmente porque entre las empresas y las asociaciones existe una fuerte convergencia de intereses. Para ambos sectores, el estado de derecho es preferible a la ley del más fuerte. La previsibilidad triunfa sobre el desorden. La justicia es mejor que la corrupción. Los entornos estables y equilibrados son más beneficiosos para todos los sectores, ya sean las empresas multinacionales, los grupos de activistas de base o las grandes ONG internacionales.

108. En este sentido, el Relator Especial exhorta a los Estados, las organizaciones multilaterales, las empresas y otras partes interesadas a que manifiesten su adhesión al concepto de equidad sectorial y creen el mejor entorno propicio posible para la existencia y el funcionamiento de las asociaciones y la celebración de reuniones pacíficas por parte de la sociedad civil. El Relator Especial propone las siguientes recomendaciones como pasos hacia el logro de dichos objetivos.

Estados

109. El relator Especial exhorta a los Estados a que:

a) Velen por que las empresas y las asociaciones reciban un trato equitativo en las leyes y las prácticas que regulan, entre otros aspectos, la inscripción en el registro, la disolución, los impuestos, la actividad y las contribuciones políticas, la auditoría y la presentación de informes, el acceso a los recursos, incluidos los recursos financieros extranjeros, y las reuniones pacíficas;

- b) Adopten medidas positivas para proteger y facilitar el derecho a la libertad de asociación, por ejemplo, reduciendo las cargas de contabilidad y supervisión para las asociaciones de menor tamaño, ofreciendo incentivos fiscales para las asociaciones, creando “ventanillas únicas” y proporcionando asistencia diplomática en el extranjero a quienes trabajan en el sector de la sociedad civil;
- c) Adopten medidas positivas para proteger y facilitar el derecho a la libertad de reunión pacífica, en particular, exigiendo a lo sumo un procedimiento de notificación previa, permitiendo las reuniones espontáneas y garantizando el acceso al espacio público, incluidas las calles, las carreteras y las plazas públicas, para la celebración de reuniones pacíficas;
- d) Adopten medidas proactivas para aumentar el acceso de la sociedad civil al poder y su participación en los procesos de adopción de decisiones de alto nivel, también durante el examen de nuevos actos legislativos y tratados, y en particular para los movimientos sociales y las asociaciones de base;
- e) Garanticen que los tratados comerciales incorporen el respeto de los derechos humanos fundamentales, incluidos los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y en particular teniendo en cuenta que estos derechos se aplican a los sindicatos;
- f) Traten el disfrute de los derechos humanos fundamentales, incluida la libertad de reunión pacífica y de asociación, como un interés estratégico nacional que merece en general una atención, unos esfuerzos y una financiación idénticos a los dedicados a otros intereses estratégicos nacionales, como la defensa nacional;
- g) Inicien y acojan con beneplácito el diálogo y la colaboración constantes con la sociedad civil para debatir cuestiones que les interesen.

Naciones Unidas, otras organizaciones multilaterales y donantes

110. El Relator Especial exhorta a las Naciones Unidas, otras organizaciones multilaterales y los donantes en concreto a que:

- a) Consideren el concepto de “equidad sectorial” como fundamental para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, e incorporen esa perspectiva en instrumentos destinados a promover y proteger los derechos fundamentales;
- b) En lo que respecta a los donantes, velen por que las políticas institucionales, en particular los requisitos de presentación de informes, no impongan una carga administrativa y de información excesiva para las asociaciones receptoras, en especial para las pequeñas organizaciones;
- c) Utilicen la ayuda bilateral como instrumento para alentar a los Estados a apoyar los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y evalúen la salud de esos derechos, en parte examinando si se trata a la sociedad civil de forma equitativa en comparación con las empresas;

d) Encarguen nuevas investigaciones sobre el tema de la equidad sectorial para que siga siendo posible detectar, analizar y reducir el trato desigual injustificado.

Empresas y sociedad civil

111. El Relator Especial exhorta a las empresas y la sociedad civil a que:

a) Reconozcan la amplia convergencia de sus intereses en las esferas de la transparencia gubernamental y el estado de derecho, y en cualesquiera otras, y aumenten las alianzas a fin de que ambos sectores puedan colaborar en el logro de esos objetivos comunes;

b) En lo que respecta a la sociedad civil, tengan en cuenta el principio de equidad sectorial cuando analicen e informen sobre violaciones de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.
