

VOTA



**DIRECTRICES  
SOBRE  
EL DERECHO  
A LA LIBERTAD  
DE REUNIÓN  
PACÍFICA Y DE  
ASOCIACIÓN  
DENTRO DEL  
MARCO DE  
LAS ELECCIONES  
Y LA CRISIS  
DE LA COVID-19**





## Clément Nyaletsossi VOULE

### Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association

---

Clément Nyaletsossi VOULE, ciudadano de Togo, es el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación. El Sr. Voule asumió sus funciones en abril de 2018.

Antes de su nombramiento, dirigió el programa del Servicio Internacional de Derechos Humanos (ISHR) dedicado a dar apoyo a los defensores de los derechos humanos de los Estados en transición y coordinó el trabajo de la organización en África como Director de Incidencia de esa región.

El Sr. Voule también trabajó como secretario general de la Coalición de Defensores de Derechos Humanos de Togo, como activista de la Coalición de Togo para la Corte Penal Internacional y como secretario general de la sección de Amnistía Internacional en Togo. Fue miembro experto del Grupo de Trabajo sobre Industrias Extractivas, Medio Ambiente y Violaciones de los Derechos Humanos de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos desde 2011 a 2020.

Como miembro fundador y vicepresidente de la Red de Defensores de Derechos Humanos de África Occidental, ha coordinado y participado en la elaboración de varios estudios y directrices, incluidos dos estudios sobre la libertad sindical y la situación de las defensoras de derechos humanos en África y las directrices sobre los derechos de libertad sindical y de reunión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Activista y jurista de amplia trayectoria, el Sr. Voule ha apoyado los esfuerzos de Estados y la sociedad civil para desarrollar y aprobar leyes específicas para la protección de los defensores de los derechos humanos y ha contribuido a la publicación de la Ley Modelo para el reconocimiento y la protección de los defensores de los derechos humanos y su guía para defensores de los derechos humanos de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

El Sr. Voule tiene una licenciatura en Derechos Fundamentales de la Universidad de Nantes y una Maestría en Derecho Internacional en Conflictos Armados del Instituto de Graduados de Estudios Internacionales y de Desarrollo de la Universidad de Ginebra.

Actualmente, es investigador en la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra.

# CONTENIDO

**4** pg. **Introducción**

**7** pg. **Principios Generales**

**8** pg. **Principio 1:** Las declaraciones de estados de emergencia deben estar estrictamente limitadas de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

**9** pg. **Principio 2:** Los Estados deben garantizar que se respete el derecho a la libertad de reunión pacífica durante todo el proceso electoral. Cualquier limitación debe cumplir con los requisitos de legalidad, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

**11** pg. **Principio 3:** Los Estados deben garantizar que se respete el derecho a la libertad de asociación durante todo el proceso electoral. Cualquier limitación debe cumplir con los requisitos de legalidad, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

**13** pg. **Principio 4:** A fin de garantizar que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación puedan disfrutarse plenamente durante todo el proceso electoral, los Estados deben garantizar la participación equitativa y no discriminatoria de todos durante todo el proceso electoral.

**16** pg. **Principio 5:** Los Estados deben garantizar que todas las personas, asociaciones y partidos políticos estén protegidos contra la violencia, el acoso y la intimidación.

**17** pg. **Principio 6:** A fin de garantizar que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación puedan disfrutarse plenamente durante todo el proceso electoral, los Estados deben garantizar que todos los procesos electorales sean libres, genuinos y transparentes.

**19** pg. **Principio 7:** Los Estados deben garantizar que las asociaciones, los partidos políticos y las organizaciones regionales e internacionales puedan desarrollar una observación electoral independiente.

**21** pg. **Principio 8:** Los Estados deben garantizar la capacidad de todos para disfrutar de sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en línea, durante todo el proceso electoral y como en cualquier otro momento.

**22** pg. **Principio 9:** Los Estados deben garantizar la rendición de cuentas y el derecho a recursos efectivos siempre que se violen los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, durante los procesos electorales como en cualquier otro momento.

# INTRODUCCIÓN

Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se aplican en todo momento. Ambos derechos se entienden comúnmente como derechos habilitadores, fundamentales para el proceso democrático y para permitir la participación ciudadana en la gobernanza y en el establecimiento de políticas dentro de sus comunidades. Como expone el Consejo de Derechos Humanos, son derechos que permiten a las personas «expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos».<sup>1</sup> Estos derechos también resultan esenciales para los procesos electorales, como ha manifestado el Comité de Derechos Humanos: «La libertad de expresión, reunión y asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho al voto y deben ser plenamente protegidas».<sup>2</sup>

El derecho a la libertad de asociación comprende el derecho a la formación de partidos políticos. También abarca el derecho a formar organizaciones de la sociedad civil y a participar a través de dichas organizaciones en la vida pública, incluso durante y en relación con las elecciones y otros procesos políticos. El derecho a la libertad de reunión pacífica engloba el derecho a reunirse en asambleas para diversos propósitos, incluyendo mítines electorales y eventos de formación política, así como para expresar una opinión colectiva en relación con un partido, candidato o resultado electoral en particular. Este derecho «permite a los candidatos a esas elecciones movilizar a sus partidarios y dar repercusión y visibilidad a sus mensajes políticos». También permite a las personas «de todas las partes de la sociedad expresar sus puntos de vista y sus aspiraciones, ya sea por el statu quo o por el cambio, es decir, para expresar su apoyo al Gobierno y al partido gobernante, o para disentir».<sup>3</sup> Por estas razones, además de su función cotidiana de asegurar que las personas puedan participar en la vida política y en la toma de decisiones, ambos derechos están estrechamente relacionados con el proceso político democrático.<sup>4</sup>

Dada su importancia fundamental como derechos habilitantes, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación deben protegerse durante todo el proceso electoral. Además, garantizar el pleno respeto a la capacidad de las personas, las asociaciones y los partidos políticos para ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación requiere que el proceso electoral en sí sea libre, genuino y transparente. La ausencia de tales características mermaría el ejercicio significativo de los derechos, ya que estaría privando de su finalidad a los mítines políticos, los esfuerzos para informar a los electores, las campañas políticas y la afiliación a partidos políticos.

Garantizar que se respeten los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación durante los procesos electorales también resulta esencial para la existencia de una sociedad civil sana. En los últimos años hemos podido asistir a ataques a la sociedad civil y hemos observado cómo se restringía el espacio de la sociedad civil en numerosos países. En respuesta, es importante que los estados tomen medidas para proteger y habilitar a

la sociedad civil. Dichas medidas deberían incluir no solo abstenerse de ataques directos, sino también eliminar las barreras que se han colocado en el camino de la sociedad civil, incluyendo las barreras de entrada, las barreras a la actividad operativa, al discurso y a la promoción, a la comunicación y cooperación, a la reunión y a los recursos. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación requieren que la sociedad civil pueda participar en una amplia gama de actividades y contribuir a la vida pública, tanto en el proceso electoral en su sentido más amplio, como en otras ocasiones.

La pandemia de la COVID-19 plantea serios desafíos de salud pública a todos los sistemas gubernamentales del mundo. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, las restricciones a los derechos estarían permitidas si cumplieran con el principio de legalidad, cuando apoyaran un objetivo legítimo, cuando fueran necesarias para lograr ese objetivo y cuando fueran proporcionadas. La necesidad de garantizar la salud pública constituye un objetivo legítimo. Por ello, las medidas científicamente fundamentadas que mejoren los resultados de salud pública dentro del contexto de la COVID-19 pasarían la prueba del objetivo legítimo. Además de dicha prueba, cualquier restricción impuesta deberá ser necesaria, es decir, que no se podrán aplicar alternativas menos restrictivas que pudieran generar los mismos resultados. Asimismo, deberá ser proporcionada, lo que significa que los beneficios para la salud pública en cuestión se habrán sopesado cuidadosamente respecto a las limitaciones de derechos impuestas y, tras ponerlos en una balanza, dichas limitaciones merecerán ser tomadas en cuenta. Cualquier decisión dentro del contexto de la COVID-19 debe tomarse en coordinación con las autoridades sanitarias nacionales y a la luz de la información científica más reciente sobre la naturaleza y la extensión del virus, así como sobre las formas óptimas de gestión y tratamiento. Toda esa información debe divulgarse públicamente de manera clara y transparente. La coordinación con las autoridades sanitarias y la divulgación pública, clara y transparente de los resultados de dicha coordinación contribuirán a garantizar la salud pública, proporcionando información clara y concisa. Además, dicha coordinación ayudará a garantizar al máximo unas elecciones libres, auténticas y equitativas, aumentando la confianza pública en el proceso. Para ayudar a los Estados, el Relator Especial ha enumerado los principios que los Estados deben tener en cuenta a la hora de diseñar medidas de respuesta a la COVID-19.<sup>5</sup>

El término «elecciones» se utiliza, en estas directrices, para referirse a los procesos mediante los cuales se eligen representantes presidenciales, legislativos y locales.<sup>6</sup> Las elecciones son asuntos complejos y multifacéticos, que requieren una cuidadosa atención y regulación en cumplimiento de numerosos derechos. Como ya hemos observado, «El período electoral no siempre encaja en una clara delimitación temporal (...) Algunos acontecimientos que se producen durante el proceso electoral se enmarcan dentro de determinados momentos puntuales, por ejemplo (...) el periodo de campaña, los días o el día de las elecciones y la fase del recuento de votos. Sin embargo, es posible que otras actividades relacionadas con el proceso tengan lugar mucho después de la emisión del voto, por ejemplo, la realización de reformas legislativas y el fortalecimiento de las instituciones (...) Los Estados tienen la obligación de respetar y facilitar los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación durante todo el proceso.»<sup>7</sup>

Estas directrices no pretenden ser exhaustivas ni profundizar en todos los aspectos de la forma en que se aplican los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones. Si bien estas directrices cubren determinados aspectos de

la forma en que el derecho a la libertad de asociación atañe a la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, por ejemplo, no abarcan todas las cuestiones relacionadas con los partidos políticos, un tema que se ha tratado con más detalle en otros contextos.<sup>8</sup> Por el contrario, estas directrices proporcionan un subconjunto de principios clave, indicaciones y notas explicativas que establecen los pasos que deben tomarse para cumplir con la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones en general y de las elecciones celebradas durante la pandemia de la COVID-19 en particular.

Estas directrices se elaboraron tras consultar con organizaciones de la sociedad civil, incluidas numerosas organizaciones con experiencia dentro del ámbito de los procesos y las normas electorales. El siguiente texto se organiza en principios generales, directrices sustanciales que se enmarcan dentro de esos principios y notas explicativas, que proporcionan una explicación más detallada de las directrices.

El Relator Especial quisiera agradecer a la Fundación Ford y al Gobierno suizo por su apoyo al mandato, incluido para el desarrollo de esta publicación.



# PRINCIPIOS GENERALES

- 1** Las declaraciones de estados de emergencia deben estar estrictamente limitadas de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.
- 2** Los Estados deben garantizar que se respete el derecho a la libertad de reunión pacífica durante todo el proceso electoral. Cualquier limitación debe cumplir con los requisitos de legalidad, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.
- 3** Los Estados deben garantizar que se respete el derecho a la libertad de asociación durante todo el proceso electoral. Cualquier limitación debe cumplir con los requisitos de legalidad, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.
- 4** A fin de garantizar que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación puedan disfrutarse plenamente durante todo el proceso electoral, los Estados deben garantizar la participación equitativa y no discriminatoria de todos durante todo el proceso electoral.
- 5** Los Estados deben garantizar que todas las personas, asociaciones y partidos políticos estén protegidos contra la violencia, el acoso y la intimidación.
- 6** A fin de garantizar que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación puedan disfrutarse plenamente durante todo el proceso electoral, los Estados deben garantizar que todos los procesos electorales sean libres, genuinos y transparentes.
- 7** Los Estados deben garantizar que las asociaciones, los partidos políticos y las organizaciones regionales e internacionales puedan desarrollar una observación electoral independiente.
- 8** Los Estados deben garantizar la capacidad de todos para disfrutar de sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en línea, durante todo el proceso electoral y como en cualquier otro momento.
- 9** Los Estados deben garantizar la rendición de cuentas y el derecho a recursos efectivos siempre que se violen los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, durante los procesos electorales como en cualquier otro momento.

## Principio 1

Las declaraciones de estados de emergencia deben estar estrictamente limitadas de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

### Directrices:

**a. Deben evitarse las declaraciones del estado de emergencia a menos que se adopten de conformidad con procedimientos legales, claros y preexistentes y en respuesta a una emergencia pública que amenace la vida de la nación. Las condiciones del estado de emergencia deben estar establecidas de manera clara y precisa, además de ser temporales y limitadas en cuanto a su ámbito geográfico y material.**

Los estados de emergencia constituyen un caldo de cultivo para la usurpación de poder y el abuso de derechos y, en consecuencia, su uso debe estar estrictamente limitado. Cuando se impongan estados de emergencia u otra legislación de emergencia, deberán cumplir con unos procedimientos legales claros, preexistentes y apropiados, y deben ofrecerse en respuesta a una emergencia pública que amenace la vida de la nación. El estado de emergencia en sí debe tener unas condiciones claras, además de estar muy limitado en cuanto a su contenido y en lo relativo a su extensión geográfica y temporal. Los estados de emergencia también deben estar sujetos a la supervisión de las instituciones públicas y democráticas.

**b. Toda medida que se adopte durante un estado de emergencia y que conlleve una limitación del ejercicio de los derechos humanos debe respaldar objetivos legítimos, ser necesaria y proporcionada a la luz de la situación y no debe ser discriminatoria.**

Al declarar una emergencia, los estados no obtienen libertad de acción para implementar las medidas que deseen. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, deja claro que hay determinados artículos que no pueden derogarse.<sup>9</sup> Además, como se ha subrayado antes, «durante un estado de emergencia, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación no deben derogarse, ya que la posibilidad de restringir ciertos derechos del Pacto en virtud de, por ejemplo, la libertad de reunión, suele ser suficiente en dichas situaciones y ninguna derogación de las disposiciones en cuestión estaría justificada por las exigencias de la situación».<sup>10</sup> En términos más generales, incluso cuando un estado de emergencia va acompañado de una derogación de las obligaciones en materia de derechos, los Estados solo pueden derogar sus obligaciones en apoyo de objetivos legítimos, cuando la derogación en cuestión sea necesaria y proporcionada a la luz de las exigencias de la situación, y cuando la excepción en cuestión no resulte discriminatoria.<sup>11</sup>

## Principio 2

Los Estados deben garantizar que se respete el derecho a la libertad de reunión pacífica durante todo el proceso electoral. Cualquier limitación debe cumplir con los requisitos de legalidad, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

### Directrices:

**a. Ciertas medidas restrictivas que afectan a las reuniones públicas pueden estar justificadas a la luz de la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, tales medidas deben delimitarse cuidadosamente, de acuerdo con la prueba de limitaciones establecida por el derecho internacional de los derechos humanos y teniendo en cuenta la importancia fundamental del derecho a la libertad de reunión pacífica para cualquier sistema democrático. Los factores contextuales, así como la disponibilidad de medidas menos restrictivas, deben tenerse en cuenta a la hora de determinar la idoneidad de las medidas adoptadas.**

La pandemia de la COVID-19 presenta graves riesgos para la salud pública. A la luz de estos riesgos, los Estados tienen la obligación de implementar medidas que limiten los efectos del virus. Cualquier medida que los Estados implementen debe hacerse con pleno conocimiento del impacto que tendrá sobre los derechos humanos, de acuerdo con la prueba de equilibrio necesaria según el derecho internacional de los derechos humanos. Determinar qué medidas restrictivas son razonables depende de una serie de factores específicos del contexto. En todos los casos, debe tenerse en cuenta tanto el contexto más amplio como la disponibilidad de medidas menos restrictivas. Dentro del contexto de la pandemia de la COVID-19, por ejemplo, la gravedad del brote y la disponibilidad de equipos de protección personal (que deberán garantizar los Estados) constituyen dos factores importantes a tener en cuenta a la hora de considerar medidas que afecten a las reuniones.

**b. Los organizadores de manifestaciones no deben asumir responsabilidad alguna por el comportamiento ilegal de otros, durante el período electoral y en relación con reuniones de orientación política, al igual que en cualquier otro momento o contexto.**

Con demasiada frecuencia, las autoridades intentan desalentar las reuniones castigando a los organizadores de las mismas por acciones de los participantes que no cuentan con la intención, autorización, control o conocimiento de los organizadores<sup>22</sup>. Esto constituye una forma de castigo colectivo que viola el principio fundamental de responsabilidad individual. Estos castigos resultan aún más indignantes en aquellos casos en los que los responsables de dichas acciones pueden ser agentes provocadores cuyo objetivo es perturbar y socavar esas reuniones. El principio de responsabilidad individual debe respetarse en todo momento, incluso dentro del contexto de las medidas adoptadas específicamente en respuesta a la pandemia de la COVID-19.

**c. Las autoridades deben implementar medidas para garantizar la salud de cualquier persona detenida.**

Las autoridades estatales son responsables de la seguridad, la salud y el bienestar de las personas bajo su custodia. Dentro del contexto de la crisis de la COVID-19, esto significa, entre otras cosas, que se deben implementar medidas para asegurar la salud de todos los detenidos, ya sea de manera temporal o

permanente, asegurando la provisión de equipos de protección individual y garantizando un distanciamiento social adecuado.

---

**d. En ningún caso podrán aplicarse de manera discriminatoria o partidista las medidas adoptadas para combatir la pandemia de la COVID-19 que afecten a las reuniones, ni utilizarse como pretexto para reprimir actividades políticas opositoras.**

---

Ciertas medidas con un impacto negativo en las reuniones pueden permitirse y resultar adecuadas dentro del contexto de medidas más amplias tomadas para combatir la propagación y el impacto de la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, la implementación de nuevas leyes y normativas sobre esa base también podría ofrecer un pretexto útil en el que algunas autoridades pretenderían apoyarse para dispersar manifestaciones o atacar a grupos o individuos particulares por su afiliación política, en lugar de aplicarse de forma imparcial, por motivos de salud pública basados en hechos. Esta acción discriminatoria siempre está prohibida.

---

**e. El derecho a la libertad de reunión pacífica protege la capacidad de las personas para protestar por los resultados electorales a los que se oponen, incluso con el argumento de que dichos resultados parecerían ser fraudulentos, e incluso cuando esas manifestaciones se produzcan de forma espontánea.**

---

El Relator Especial ha destacado anteriormente la importancia de permitir que las reuniones espontáneas puedan protestar por los resultados de las elecciones.<sup>13</sup> Expresar el descontento con los resultados de las elecciones a través de manifestaciones constituye un componente central de los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y participación política. Si bien el contexto de la pandemia de la COVID-19 permite y en ocasiones requiere que se tomen ciertas medidas para proteger la salud pública, dichas medidas deben ser proporcionadas, teniendo en cuenta la importancia fundamental del derecho a la libertad de reunión pacífica en ese contexto. En ningún caso los Estados podrán basarse en la pandemia de la COVID-19 como pretexto para reprimir tales protestas simplemente sobre la base de su orientación política, ni podrán emplear restricciones de manera selectiva o discriminatoria.

## Principio 3

Los Estados deben garantizar que se respete el derecho a la libertad de asociación durante todo el proceso electoral. Cualquier limitación debe cumplir con los requisitos de legalidad, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

### Directrices:

**a. Las personas y los partidos políticos deben poder participar en las elecciones libremente. Las personas deben tener libertad para unirse y abandonar partidos políticos, y los partidos políticos deben tener libertad para participar en una amplia gama de actividades relacionadas con las elecciones.**

Las elecciones son significativas en la medida en que presentan una verdadera opción política y de políticas para las poblaciones. Entre otras cosas, los procesos electorales se han visto restringidos en el pasado debido a limitaciones ilegítimas sobre quién puede postularse para un cargo, sobre el sufragio, la libertad de formar y afiliarse a partidos políticos y la capacidad de las personas, las asociaciones y los partidos políticos para participar en el proceso político durante todo el período electoral más amplio. Todas estas restricciones deben eliminarse.<sup>14</sup> Si bien la pandemia de la COVID-19 puede requerir la imposición de medidas de distanciamiento social y el ajuste de la agenda de algunas elecciones, no justifica las limitaciones sobre quién puede postularse para un cargo, el sufragio, la libertad de formar y unirse a partidos políticos, ni imponer limitaciones en cuanto a la capacidad de las personas, asociaciones y partidos políticos para participar en el proceso político de manera más amplia.

**b. Las asociaciones deben seguir siendo libres para llevar a cabo diversas actividades relacionadas con las elecciones y para determinar la naturaleza de su participación.**

Como se señaló anteriormente, entre otras actividades relacionadas con las elecciones, se debe garantizar a las asociaciones la libertad de «abogar por reformas electorales y políticas más amplias; discutir temas de interés público y contribuir al debate público; observar los procesos electorales; informar sobre violaciones de derechos humanos y fraude electoral; iniciar sondeos y encuestas, como las que se realizan durante el proceso de votación; acceder libremente a los medios, incluidos los medios de comunicación nuevos, como Internet; buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo, independientemente de las fronteras, ya sea de forma oral, escrita u online; establecer coaliciones y redes con otras organizaciones, incluso del exterior; participar en actividades de recaudación de fondos; participar en la observación de las elecciones, la transmisión de información a los electores y la inspección de las listas de votantes; interactuar con organismos internacionales y regionales de derechos humanos; y brindar cualquier forma de asistencia técnica y cooperación internacional».<sup>15</sup> Además de participar en tales actividades en general, como se señaló anteriormente, «el período electoral brinda una excelente oportunidad para que un mayor número de organizaciones de la sociedad civil se relacione con los posibles representantes electos, resalte sus preocupaciones e intereses, con miras a lograr respuestas políticas y, en general, ejercer su derecho a participar en los asuntos públicos».<sup>16</sup>

Si bien la pandemia de la COVID-19 puede proporcionar motivos para la imposición de ciertas medidas que afecten a las reuniones, no hay ninguna razón por la cual la pandemia deba justificar la imposición de limitaciones a las formas de participación en las que pueden actuar las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, si bien las organizaciones de la sociedad civil solían transmitir información al votante a través

de reuniones grupales, las restricciones en las reuniones podrían afectar dichas actividades. Sin embargo, las asociaciones deben seguir siendo libres para compartir información con el elector en línea.<sup>17</sup> Además, mientras que algunos Estados podrían verse tentados a dictar que las organizaciones de la sociedad civil siguieran un determinado programa de participación preestablecido, las organizaciones de la sociedad civil deben, como norma general, tener libertad para determinar sus propias actividades, siempre que estén en consonancia con los derechos humanos.

---

**c. En ningún caso podrán aplicarse de manera discriminatoria o partidista las medidas adoptadas para combatir la pandemia de la COVID-19 que afecten a las reuniones, ni utilizarse como pretexto para reprimir actividades políticas que no sean del agrado de las autoridades.**

---

Determinadas medidas con un impacto en las asociaciones podrían permitirse y resultar adecuadas dentro del contexto de medidas más amplias tomadas para combatir la propagación y el impacto de la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, la implementación de nuevas leyes y normativas sobre esa base también podría proporcionar un pretexto útil en el que algunas autoridades pretenderían apoyarse para atacar a grupos o individuos particulares en función del contenido de su discurso o actividades, en lugar de hacerlo de manera imparcial, por motivos relacionados con la salud pública. Esta acción discriminatoria siempre está prohibida.



## Principio 4

A fin de garantizar que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación puedan disfrutarse plenamente durante todo el proceso electoral, los Estados deben garantizar la participación equitativa y no discriminatoria de todos durante todo el proceso electoral.

### Directrices:

**a. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación requieren que se garantice la participación igualitaria de todos durante todo el proceso electoral. Los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que perjudiquen a determinadas personas o comunidades. Los Estados deben implementar medidas que mejoren la participación equitativa.**

Los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación dentro del contexto de las elecciones constituyen un medio a través del cual las personas, las asociaciones y los partidos políticos pueden participar en un proceso democrático más amplio. Para poder disfrutar de este compromiso de manera plena y significativa, ese proceso en sí debe ser libre, justo y equitativo. Entre otras cosas, esto requiere que todas las personas tengan el mismo acceso a la participación durante todo el proceso electoral. Esto requiere que se respeten los derechos de participación de todas las personas, grupos y comunidades durante todo el proceso previo a las elecciones, así como en el contexto de la votación en sí, incluso, por ejemplo, mediante una distribución adecuada y apropiada de los lugares de votación, a través de la ampliación de los períodos de votación y mediante el uso de procedimientos de votación alternativos, como el voto anticipado, la votación por correo y la votación telemática.

La crisis de la COVID-19 plantea desafíos en lo relativo al acceso a los recursos. Sin embargo, resulta vital que se asignen fondos adicionales a los procesos electorales para hacer frente a los desafíos que plantea la pandemia. Los Estados pueden intentar reducir los lugares de votación a la luz de la pandemia de la COVID-19. Por el contrario, deben habilitarse lugares de votación adicionales para garantizar la accesibilidad y permitir que la votación se lleve a cabo respetando el distanciamiento social. En ningún caso debe producirse una reducción o redistribución de los lugares de votación de forma partidista o de manera que perjudique la capacidad de voto de determinadas personas en relación con otras. Los procedimientos de votación alternativos complementan las formas tradicionales de votación en persona, lo que permite que quienes no puedan presentarse el día de las elecciones emitan su voto.<sup>18</sup> Tales medidas alternativas pueden proporcionar un medio para mejorar la participación segura en el contexto de la COVID-19. Debe prestarse especial atención para asegurar que tales medidas se implementen de manera que mejoren la igualdad de sufragio, la no discriminación y la participación política, y que se garantice la integridad de tales procedimientos. En ningún caso tales medidas podrán ser implementadas por y con fines partidistas o de manera partidista.

**b. Deben tomarse medidas para garantizar la participación inclusiva, incluyendo específicamente la participación de las comunidades discriminadas y marginadas. Dichas comunidades deben participar en la evaluación, planificación e implementación de los procesos electorales.**

Incluso sin los desafíos planteados por la COVID-19, las comunidades discriminadas y marginadas se han enfrentado a menudo a limitaciones en su acceso a las urnas y en su capacidad para participar en los procesos democráticos y electorales, ya sea mediante la organización de mítines, la creación y obtención de apoyo para asociaciones orientadas hacia la reforma de políticas, o consiguiendo que sus voces y perspectivas queden

plenamente reflejadas en los medios de comunicación más amplios.<sup>19</sup> La pandemia de la COVID-19 solo ha exacerbado tales desigualdades subyacentes; en ocasiones, ha estado vinculada con una mayor focalización y el uso de chivos expiatorios de dichas comunidades. En reconocimiento de estas condiciones generales y particulares, los Estados deben encontrar formas de mejorar la participación de esas comunidades.<sup>20</sup> Las medidas pertinentes incluyen imprimir las papeletas de votación en los idiomas locales y garantizar el acceso adecuado a los colegios electorales y al voto por correo en esas comunidades,<sup>21</sup> así como garantizar que dichas comunidades puedan disfrutar plenamente de sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación durante todo el proceso electoral, como en otras ocasiones.

---

### **c. Deben tomarse medidas para garantizar la participación plena e igualitaria de las mujeres durante todo el proceso electoral.**

---

El derecho internacional de los derechos humanos es claro en relación a la igualdad de derechos de titularidad y respecto a la necesidad de que los Estados adopten medidas para garantizar el fin de la discriminación contra la mujer en la vida pública y política, incluyendo la capacidad de la mujer para votar, para presentarse a cargos públicos, y para participar libre y equitativamente en el resto de los aspectos del proceso político.<sup>22</sup> Es probable que las barreras y desigualdades preexistentes se vean reforzadas por la pandemia de la COVID-19. Como ha subrayado el Relator Especial, es importante garantizar que los presupuestos de la COVID-19 no desvíen recursos de los programas dirigidos por mujeres, incluso en lo que respecta a la participación en los procesos electorales.<sup>23</sup> En relación a los desafíos particulares que tienen que abordar las mujeres dentro del contexto de las elecciones está el hecho de que las mujeres y las niñas, así como las redes y las organizaciones de derechos de las mujeres, no han estado representadas por igual en los espacios de políticas y de toma de decisiones locales, nacionales y globales de la COVID-19. En emergencias sanitarias anteriores, las brechas en la participación de las mujeres en dichos espacios han provocado las correspondientes brechas en las respuestas a sus experiencias, situaciones, desafíos y necesidades específicas.<sup>24</sup> Asegurar la participación plena y equitativa de las mujeres dentro del marco de la pandemia la COVID-19 requiere reconocer y tomar medidas para contrarrestar las diversas formas en las que la pandemia ha tenido un impacto de género, incluso atendiendo a cuestiones relacionadas con el registro de votantes, la transmisión de información a los electores y las campañas y procesos electorales.<sup>25</sup> En términos más generales, los Estados deben garantizar la capacidad de las mujeres y las organizaciones de derechos de las mujeres para participar en todo el proceso electoral.

---

### **d. Se deben tomar medidas para garantizar que todas aquellas personas con un riesgo mayor para la salud puedan participar durante todo el proceso electoral, pese a la pandemia de la COVID-19.**

---

Las medidas para garantizar que todas las personas puedan participar en los procesos electorales incluyen medidas especiales para garantizar que puedan participar aquellos con problemas de salud graves o que estén afrontando riesgos de salud graves. Estos riesgos se ven magnificados por la pandemia de la COVID-19. En consecuencia, la necesidad de adoptar las medidas adecuadas en respuesta es aún mayor. Las medidas relevantes incluyen medidas diseñadas para apoyar la votación, incluyendo, por ejemplo, el uso del voto anticipado, procedimientos de votación por correo y mesas de votación telemáticas.<sup>26</sup> Dentro del contexto del voto por correo en particular, se deben tomar medidas para garantizar que el servicio postal disponga de los ingresos que necesita para garantizar un tratamiento eficaz y rápido del correo de manera que minimice los riesgos para la salud pública y, al mismo tiempo, afronte la mayor carga que impone una mayor confianza sobre los procedimientos de votación por correo. En ningún caso los miembros del gobierno deberán atacar, retirar fondos o socavar los servicios postales en tal contexto. También deben adoptarse medidas para mejorar la capacidad de aquellos que estén arriesgando su salud para participar y dar a conocer sus voces y perspectivas a través de otras formas, incluido el ejercicio de sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En este contexto, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en línea, que se analizan más adelante, son particularmente importantes, en la medida en que el ejercicio de los derechos

en línea será más accesible para quienes afrontan riesgos graves de salud.

---

### **e. Deben tomarse medidas para garantizar que las personas con discapacidad puedan participar durante todo el proceso electoral.**

---

Las personas con discapacidades pueden afrontar limitaciones en su capacidad para participar en los procesos políticos en todo momento, que a menudo pueden verse reforzadas por la pandemia de la COVID-19. Las autoridades deben tomar medidas para permitir su participación plena, incluida la eliminación de los obstáculos legales a la capacidad de votar de esas personas previstos por la ley, permitir la asistencia cuando se solicite, brindar capacitación a los funcionarios electorales, garantizar que los materiales electorales y de votación sean apropiados y accesibles, incluso proporcionando información en braille y lenguaje de señas, y asegurando que los espacios públicos sean totalmente accesibles.<sup>27</sup>

---

### **f. Deben tomarse medidas para garantizar que las personas desplazadas puedan participar durante todo el proceso electoral.**

---

El desplazamiento constituye un problema constante en algunos países. Además del desplazamiento derivado de otras fuentes, incluidas las formas más permanentes de desplazamiento vinculadas a conflictos violentos y otros tipos de crisis, la pandemia de la COVID-19 ha generado desplazamientos adicionales, incluso debido a la «reducción del acceso a la atención sanitaria y el aumento de las dificultades económicas provocadas por» el virus.<sup>28</sup> Las autoridades estatales siempre deben tomar medidas para garantizar que las poblaciones desplazadas puedan votar,<sup>29</sup> incluso «eliminando las barreras injustificadas al registro de votantes, incluyendo los requisitos administrativos onerosos o gravosos para acceder a la documentación necesaria para ejercer el derecho al voto, en particular para las mujeres, las minorías, los pueblos indígenas, los que viven en zonas remotas y los desplazados internos».<sup>30</sup> Además, las autoridades deben implementar medidas para garantizar que esas poblaciones puedan ejercer plenamente sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En este contexto, es importante señalar que las poblaciones de refugiados y migrantes también disfrutaran de acceso a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.<sup>31</sup>

---

### **g. Todos los actores involucrados en el proceso electoral deben trabajar para promover el respeto, la tolerancia y la inclusión, y para combatir el discurso de odio.**

---

Toda persona tiene derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación; los Estados, mientras tanto, tienen la obligación de prohibir «[cualquier] apología del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia».<sup>32</sup> Las campañas electorales son momentos importantes en los que se puede promover una cultura de respeto, tolerancia e inclusión. En la práctica, desafortunadamente, solemos ver a determinados actores capitalizando y explotando las divisiones en la sociedad. Es importante que todos los actores involucrados en los procesos electorales tomen el primer camino en lugar del segundo, con la debida conciencia del mayor alcance e importancia del discurso que tiene lugar durante el trascurso de las campañas electorales, y asegurando que se brinde la protección adecuada al derecho a la libertad de expresión.<sup>33</sup>

## Principio 5

Los Estados deben garantizar que todas las personas, asociaciones y partidos políticos estén protegidos contra la violencia, el acoso y la intimidación.

### Directrices:

**a. Para garantizar el derecho de todos a participar, las personas, las asociaciones y los partidos políticos no deben ser intimidados, acosados ni atacados por las autoridades, y estas deben protegerlos de los ataques de terceros.**

Con demasiada frecuencia, los representantes y los partidos de la oposición (o simplemente la ciudadanía en general) han sido atacados en respuesta a su tarea de impugnar, observar o compartir información relacionada con las elecciones, o hacer campaña por sistemas más representativos, democráticos y respetuosos de los derechos.<sup>34</sup> La pandemia de la COVID-19 proporciona tanto un pretexto bajo el cual se pueden fomentar los ataques como un medio más amplio a través del cual se puede desviar la atención de dichos ataques y, como tal, proporciona un contexto fértil en el que estos pueden tener lugar. Estos ataques constituyen violaciones del derecho a la libertad de asociación y no deben producirse.

Los ataques e intimidaciones dirigidos hacia determinados grupos y comunidades no tienen su origen únicamente en las autoridades; también pueden proceder de particulares. Con frecuencia, estos ataques merman o tienen el objetivo de mermar la capacidad de las personas, las asociaciones y los partidos políticos para ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En consecuencia, los Estados deben tomar medidas para proteger de tales ataques a las personas, asociaciones y partidos políticos, especialmente a los miembros de comunidades marginadas y discriminadas y a quienes las representan. Al mismo tiempo, en ningún caso los Estados podrán utilizar esta obligación como pretexto para desplegar fuerzas de seguridad con el objetivo o efecto de disuadir a determinadas personas y comunidades de participar en las elecciones.

**b. No se debe intimidar a las personas para que no accedan a los lugares de votación ni durante su estancia en los mismos, y se debe mantener el secreto del voto, tanto durante la pandemia de la COVID-19 como en el resto de ocasiones.**

Si bien la presencia de fuerzas policiales en los lugares de votación puede ser razonable, la policía, los servicios de seguridad o de inteligencia no pueden desplegarse en los lugares de votación con el propósito o el efecto de desalentar el voto o influir en nombre de quién se emiten. Resulta particularmente importante tener esto en cuenta dentro del contexto de la pandemia de la COVID-19, que algunas autoridades podrían utilizar como pretexto para justificar una mayor presencia de las fuerzas de seguridad en los colegios electorales. Dentro de este contexto, que el voto sea secreto (un principio establecido desde hace mucho tiempo, protegido, por ejemplo, por el Pacto Internacional de Derechos Civiles<sup>35</sup> y Políticos) sirve, entre otras cosas, para proteger a las personas frente a la intimidación en función de su elección de voto. Durante la pandemia de la COVID-19, como también en circunstancias generales, el secreto del voto sigue siendo de gran importancia, y es importante garantizar que el carácter secreto del voto permanezca protegido en la mayor medida posible. Además de violar el derecho al voto, las medidas de injerencia en el voto dentro de ese contexto violan el derecho a la libertad de asociación al mermar la capacidad de los ciudadanos para unirse y apoyar a los partidos políticos libremente, con el objetivo de influir en resultados electorales y políticos particulares.

## Principio 6

Los Estados deben garantizar que todos los procesos electorales sean libres, legítimos y transparentes, a fin de garantizar que pueda disfrutarse plenamente de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación durante todo el proceso electoral.

### Directrices:

#### **a. Las reglas electorales deben ser claras, inequívocas, de fácil acceso y adoptarse con suficiente antelación respecto a las elecciones.**

Estos son principios fundamentales que subyacen a los procesos electorales libres y legítimos. El cumplimiento de esta directriz es fundamental para garantizar un proceso en el que todos los participantes y observadores conozcan las reglas.<sup>36</sup> La sugerencia de que las reglas se adopten con suficiente antelación respecto a las elecciones en particular debe tenerse en cuenta y equilibrarse cuidadosamente con la posible necesidad de unas medidas adicionales por la pandemia de la COVID-19 y las preocupaciones relacionadas con los retrasos electorales. El cumplimiento de esta directriz es importante para garantizar que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se respeten plenamente durante todo el proceso electoral, ya que la ausencia de un marco electoral transparente limitará drásticamente la capacidad de las personas, las asociaciones y los partidos políticos para promover de manera significativa sus preferencias políticas y normativas mediante el ejercicio de sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Además, las limitaciones en cuanto a la transparencia del proceso limitarán la capacidad de las asociaciones interesadas para observar el proceso y participar en los esfuerzos de formación del votante.

#### **b. El registro de votantes debe ser fácil, sencillo y diseñarse teniendo en cuenta la necesidad de garantizar que todos puedan votar.**

La pandemia de la COVID-19 puede plantear desafíos relacionados con el registro, dado que las personas pueden verse obligadas a cambiar de residencia por el virus, o pueden tener restringida su capacidad para obtener y presentar los documentos necesarios para registrarse para votar. Las autoridades deben tener esto en cuenta a la hora de desarrollar las reglas de registro. Los registros de votantes deben estar disponibles de manera sencilla. No debería haber restricciones injustificables sobre los cambios; las decisiones que se tomen sobre estos temas deben ser rápidas y estar sujetas a apelación; y los registros preliminares deben publicarse con suficiente anticipación al día de las elecciones para verificar su precisión y poder disponer de un proceso simple y claro de cambios y correcciones.<sup>37</sup> El cumplimiento de dichas normas es necesario para garantizar que los derechos de las personas, las asociaciones y los partidos políticos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se respeten plenamente durante todo el proceso electoral, ya que la injerencia en el registro limitará drásticamente el ejercicio significativo de los mismos derechos cuando su ejercicio se oriente a incidir en el proceso político.

#### **c. Las elecciones deben realizarse a intervalos razonables. Los retrasos solo serán razonables cuando se realicen a través de canales legales, claros y autorizados, con objetivos legítimos y cuando sea necesario y proporcionado en virtud de dichos objetivos. Los retrasos solo deben aplicarse después de una amplia consulta popular en la que se incluyan representantes de todos los partidos, y tanto sus fundamentos como su alcance deben comunicarse claramente al público, de manera suficientemente oportuna para que los votantes comprendan claramente el proceso. Cuando se produzcan**

## **retrasos, estos deberán ser durante el menor tiempo posible.**

---

Cuando una elección se lleve a cabo dentro del contexto de una pandemia grave, la capacidad de las personas para influir en el proceso puede verse gravemente afectada. Muchos Estados ya han retrasado las elecciones debido a la pandemia de la COVID-19.<sup>38</sup> La necesidad de unas elecciones periódicas es inherente a la idea de democracia y está garantizada por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>39</sup> Los retrasos demasiado prolongados entre elecciones disminuyen la responsabilidad, la legitimidad y la representatividad de los funcionarios públicos. Por tanto, las demoras en las elecciones solo se justifican en circunstancias excepcionales, cuando se apliquen con la intención de lograr un objetivo legítimo y cuando constituyan limitaciones necesarias y proporcionadas en virtud de dicho ese objetivo. La prevención de infecciones por la COVID-19 es uno de esos objetivos legítimos, al igual que la necesidad de garantizar un proceso electoral lo más equitativo y accesible posible. En consecuencia, retrasar las elecciones por un período de tiempo limitado, de acuerdo con las consideraciones anteriores, no solo es permisible sino que puede ser preferible en ciertos casos. Cualquier decisión que se tome en este contexto debe tener plenamente en cuenta la disponibilidad de medidas alternativas, incluidos equipos de protección personal y medidas de distanciamiento social, así como mecanismos de votación alternativos.<sup>40</sup>

---

## **d. En ningún caso la ayuda y el apoyo relacionados con la COVID-19 deben distribuirse de manera partidista, ni en el contexto de las elecciones ni en ningún otro momento.**

---

Dada la importancia de la ayuda del gobierno dentro del marco de las consecuencias más amplias de la pandemia de la COVID-19, algunas autoridades pueden verse tentadas a distribuir esa ayuda de manera partidista, por ejemplo, a través de grupos de su misma alineación política o predominantemente a partes de población que los apoyen. Estas prácticas deben evitarse, tanto por su naturaleza intrínsecamente discriminatoria como por su impacto distorsionador en el proceso democrático.

## Principio 7

Los Estados deben garantizar que las asociaciones, los partidos políticos y las organizaciones regionales e internacionales puedan realizar una observación electoral independiente.

### Directrices:

**a. Las asociaciones, los partidos políticos y las organizaciones regionales e internacionales deben poder participar en la observación de las elecciones, incluida la observación de protestas, mítines, el período previo a las elecciones, el proceso electoral en sí y sus repercusiones.**

Muchas asociaciones, partidos políticos y organizaciones regionales e internacionales trabajan para observar las elecciones. Dicha observación puede cubrir la planificación y conducir a las elecciones, el desarrollo de las propias elecciones y al proceso de escrutinio y divulgación de los resultados. La capacidad de las asociaciones para observar las elecciones está protegida por el derecho a la libertad de asociación. Asimismo, la observación electoral efectiva y significativa contribuye a la naturaleza libre y legítima de los procesos electorales y a la trascendencia de los resultados electorales, evitando que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación que se lleva a cabo a lo largo del proceso sea inútil. A fin de garantizar que la observación de elecciones se pueda realizar de forma eficaz, la ley debe proporcionar criterios claros y objetivos relacionados con la obtención de la condición de observado. También debe dejar en claro que todas las elecciones, incluidas las elecciones locales y los referendos, pueden ser observadas y debe proporcionar un proceso acelerado de apelación cuando se nieguen los derechos de observador. Los observadores deben recibir sus credenciales de manera oportuna, con suficiente anticipación a las elecciones. Los observadores deben tener acceso a todos los niveles de la administración electoral en todo momento, y deben poder inspeccionar documentos, asistir a reuniones y observar las actividades electorales en todos los niveles, durante todo el proceso electoral.<sup>41</sup> La observación de elecciones internacionales debe permitirse y realizarse de conformidad con la Declaración de principios para la observación de elecciones internacionales y el Código de conducta para observadores de elecciones internacionales.<sup>42</sup>

La pandemia de la COVID-19 proporciona motivos para la imposición de determinadas limitaciones a las reuniones, con el objetivo de garantizar la salud pública. Sin embargo, dada la disponibilidad de equipos de protección y la posibilidad de utilizar medidas de distanciamiento social, la COVID-19 no proporciona justificación alguna para imponer restricciones generales sobre la capacidad de la sociedad civil y del resto para participar en importantes funciones de observación electoral. Tanto la sociedad civil nacional como la internacional deberían poder participar en la observación de elecciones. La pandemia de la COVID-19 también plantea varios desafíos prácticos para la observación, incluyendo, especialmente, la capacidad de los observadores internacionales para viajar con el fin de realizar observaciones electorales. Los desafíos prácticos impuestos por la pandemia y por la adopción de reglas razonables de limitación de la movilidad, no deben aumentarse con reglas adicionales diseñadas para evitar la observación electoral nacional e internacional. Además, deben tomarse medidas para facilitar la observación, siempre que sea factible, teniendo en consideración los desafíos a los que habrá que enfrentarse a la hora de realizar observaciones durante la pandemia.

---

**b. Las asociaciones, los partidos políticos y las organizaciones regionales e internacionales deben poder reunirse libremente con todos los partidos, incluida la sociedad civil, los políticos de la oposición y los miembros de los partidos políticos de la oposición, como parte de sus esfuerzos de observación electoral.**

---

En muchos Estados, las autoridades intentan evitar, obstaculizar y limitar el acceso a la sociedad civil y a los representantes políticos de la oposición. Sin embargo, estas personas suelen tener acceso a la información más completa y detallada relativa a los desafíos y obstáculos al proceso democrático. En consecuencia, es vital que los observadores electorales puedan reunirse con tales cifras. Los obstáculos que se interponen en el camino de tales interacciones suelen constituir señales serias de advertencia en relación con la voluntad del gobierno de organizar elecciones libres y genuinas, así como violaciones de los derechos a la libertad de asociación y reunión.

---

**c. Los medios de comunicación deben poder informar sobre todos los aspectos de las elecciones, incluso asistiendo e informando sobre protestas, mítines, el período previo a las elecciones, el proceso electoral en sí y sus repercusiones.**

---

Los medios de comunicación desempeñan un papel clave para garantizar que el público esté informado y que se de a conocer cualquier violación de derechos. Desafortunadamente, los Estados suelen tomar medidas diseñadas para limitar la capacidad de los medios para informar dentro del contexto de las elecciones, incluso mediante la penalización de los periodistas.<sup>43</sup> El papel de los medios de comunicación libres e independientes resulta más crucial aún dentro del contexto de la pandemia de la COVID-19, que puede limitar la capacidad de las personas para asistir a reuniones y acceder a la información. En este contexto, es particularmente importante que se asegure el espacio para que operen los medios de comunicación libres e independientes.

## Principio 8

Los Estados deben garantizar la capacidad de todos para disfrutar de sus derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación en línea, durante todo el proceso electoral, como en cualquier otro momento.

### Directrices:

---

#### **a. Se debe garantizar a todos el acceso a Internet libre y abierto y a las tecnologías de la comunicación.**

---

Internet se ha convertido en una parte esencial de las sociedades modernas y de la vida política. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se aplican tanto en línea como fuera de línea. En consecuencia, debe garantizarse el acceso abierto a Internet para todos. Esto requiere no solo que no se impongan restricciones ilegítimas, sino también que los Estados trabajen para mejorar el acceso a Internet y a las tecnologías de la comunicación a fin de garantizar que la totalidad de la población disfrute de dicho acceso.<sup>44</sup> El acceso a dichos medios resulta particularmente importante en el contexto de las elecciones, donde Internet proporciona un sitio clave para la adquisición de información, campañas y debates. También es particularmente importante dentro del contexto de la COVID-19, cuando las interacciones fuera de línea son limitadas, en comparación.<sup>45</sup>

---

#### **b. Los cortes de Internet y las restricciones generales de acceso son absolutamente inadmisibles.**

---

Internet juega un papel clave a la hora de permitir que las personas, las asociaciones y los partidos políticos puedan ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, a participar en el proceso político y en la movilización y, por lo tanto, a contribuir y mejorar la participación en las elecciones. Desafortunadamente, numerosos Estados han bloqueado en el pasado el acceso a Internet y a las tecnologías de la comunicación por motivos políticos e inadmisibles.<sup>46</sup> Esto siempre es inaceptable<sup>47</sup> y viola el derecho internacional de los derechos humanos. Este principio se aplica y es importante en todos los contextos. Resulta particularmente importante dentro del contexto de la COVID-19, cuando el acceso a Internet es aún más esencial para todos los componentes de la vida, incluida la participación política.

## Principio 9

Los Estados deben garantizar la rendición de cuentas siempre que se violen los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, durante los procesos electorales como en cualquier otro momento.

### Directrices:

---

**a. Las autoridades estatales deben cumplir con sus obligaciones legales y rendir cuentas por cualquier incumplimiento.**

---

Los derechos solo son efectivos en la práctica cuando existe esa rendición de cuentas. En caso de que las autoridades violen los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, durante las elecciones como en otras ocasiones, deberán rendir cuentas. La pandemia de la COVID-19 no proporciona motivos para derogar este principio fundamental.

---

**b. Las personas, las asociaciones y los partidos políticos deben disponer de vías claras y eficaces para emprender acciones legales contra las autoridades cuando se vulneren sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Todas aquellas personas que vean violados sus derechos en lo relativo a las reuniones deben recibir una compensación integral y efectiva por el daño que hayan sufrido, también mediante la restitución, la indemnización, la satisfacción y las garantías de no repetición.**

---

Asegurar la máxima responsabilidad por las violaciones de derechos requiere garantizar que las personas cuyos derechos hayan sido violados tengan acceso a una reparación legal. Entre otras cosas, garantizar que las vías en cuestión sean claras y eficaces requiere proporcionar apoyo cuando sea necesario. Además de garantizar la rendición de cuentas de quienes violen los derechos, aquellos cuyos derechos hayan sido violados deben recibir las medias compensatorias adecuadas. Las garantías de no repetición, incluso en forma de cambios en la ley y la política, resultan particularmente importantes en este contexto, en la medida en que es de fundamental importancia que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se respeten durante los procesos electorales. Asimismo, el despliegue de marcos legales apropiados es esencial para asegurar el pleno disfrute de los derechos.

# NOTAS FINALES

<sup>1</sup> Resolución 15/21 del Consejo de Derechos Humanos, preámbulo.

<sup>2</sup> Observación general n.º 25 del Comité de Derechos Humanos: El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho al voto y el derecho a la igualdad de acceso a los servicios públicos (Art. 25) (1996), 12.

<sup>3</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 16.

<sup>4</sup> De hecho, los derechos son particularmente importantes en el contexto de los procesos electorales democráticos, por lo que cualquier restricción potencial impuesta debe estar sujeta a un grado adicional de escrutinio en ese contexto. Como dijo el Relator Especial, «dada la importancia de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las elecciones, el umbral para imponer tales restricciones debería ser más alto de lo habitual: el criterio de "necesidad en una sociedad democrática" y "proporcionalidad" debería ser más difícil de cumplir durante el tiempo de las elecciones». Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 25.

<sup>5</sup> *Véase*, «States responses to COVID 19 threat should not halt freedoms of assembly and association» –Experto de la ONU sobre los derechos a las libertades de reunión pacífica y asociación, Sr. Clément Voule (2020).

<sup>6</sup> Se puede considerar que se aplican reglas similares en el contexto de plebiscitos y referendos. Véase Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 11.

<sup>7</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 11.

<sup>8</sup> *Véase*, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 30-41.

<sup>9</sup> *Véase*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 4(2). Véase también la Observación General n.º 37 del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho de reunión pacífica (Art. 21) (2000), 96; Comité de Derechos Humanos, Declaración sobre las derogaciones de la Convención en relación con la pandemia de COVID-19, Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/128/2 (2020), 2(d-e).

<sup>10</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), ¶ 26). Véase también la Observación General n.º 37 del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho de reunión pacífica (Art. 21) (2000), ¶ 96; Comité de Derechos Humanos, Declaración sobre

las derogaciones de la Convención en relación con la pandemia de la COVID-19, Doc. de la CCPR/C/128/2 (2020), 2(c).

<sup>11</sup> En un sentido similar, véase el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 4 (1); Comité de Derechos Humanos, Declaración sobre las derogaciones de la Convención en relación con la pandemia de la COVID-19, Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/128/2 (2020), 2(b, d).

<sup>12</sup> Véase, p. ej., Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 27.

<sup>13</sup> Véase, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 24.

<sup>14</sup> Sin embargo, no debe considerarse que las medidas proporcionadas diseñadas con la intención de obtener resultados legítimos, como las medidas destinadas a garantizar un proceso claro, transparente y ordenado o a permitir la igualdad de condiciones, provoquen que el concurso electoral no sea libre. Las medidas razonables podrían incluir, por ejemplo, límites razonables al número mínimo de simpatizantes, plazos establecidos por el calendario electoral, límites de gasto y garantías de acceso equitativo a los medios de comunicación.

<sup>15</sup> Véase, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 43.

<sup>16</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 10.

<sup>17</sup> Para obtener más información sobre el contenido productivo de las iniciativas de formación electoral en el contexto de la COVID-19, consulte UNDP & DPPA, Electoral Operations During the COVID-19 Pandemic: A Practical Guide for UN Electoral Advisers (Mayo de 2020), Sección 5.

<sup>18</sup> Para obtener más información sobre las medidas de voto alternativas en el contexto de la COVID-19, véanse las Directrices de la OIDDH de la OSCE para la revisión de un marco legal para las elecciones, 2.<sup>a</sup> ed. (2013), § 13.4-13.6; IDEA Internacional, Elections and COVID-19, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/elections-and-covid-19.pdf>; IDEA Internacional, Managing Elections during the COVID-19 Pandemic, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/managing-elections-during-covid-19-pandemic.pdf>; IDEA Internacional, Elections need to be accessible for the ill during COVID-19 to avoid disenfranchisement, disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/elections-need-be-accessible-ill-during-covid-19-avoid-disenfranchisement>.

<sup>19</sup> En este punto, véase también Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 21.

<sup>20</sup> Véase, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992); Comité de Derechos Humanos, Observación General n.º 23: artículo 27 (Derechos de las minorías) (8 de abril de 1994); Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007); Directrices de la OIDDH de la OSCE para la revisión de un marco legal para las elecciones, 2.ª ed. (2013), § 6.7.

<sup>21</sup> En un sentido similar, véase la Observación general núm. 25 del Comité de Derechos Humanos: El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho al voto y el derecho a la igualdad de acceso a los servicios públicos (Art. 25) (1996), 12.

<sup>22</sup> Para más información, véase el Comité de la CEDAW, Recomendación General No. 23 sobre la vida política y pública (1997); Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la ley y en la práctica, Documento de las Naciones Unidas A/HRC/23/50 (19 de abril del 2013).

<sup>23</sup> Véase, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/75/184 (2020), 87.

<sup>24</sup> Véase, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19\\_and\\_Womens\\_Human\\_Rights.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights.pdf).

<sup>25</sup> Véase, IFES, How to Protect Gender Equality in Elections During COVID-19 (28 de abril del 2020).

<sup>26</sup> Para obtener más orientación sobre el voto a distancia en el contexto de la COVID-19, véase UNDP & DPPA, Electoral Operations During the COVID-19 Pandemic: A Practical Guide for UN Electoral Advisers (mayo del 2020), Sección 10.

<sup>27</sup> Para más información, véase Comité de Derechos Humanos, Antonina Ignatane v. Latvia, Com. n.º 884/1999 (July 25, 2001); CRPD, Zsolt Bujdosó and al. v. Hungary (16 de octubre del 2013); Comité CRPD, Observación General n.º 1 sobre la igualdad ante la ley (11 de abril del 2014) 48; Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Documento de las Naciones Unidas A/HRC/31/62 (12 de enero de 2016) 19; Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Documento de las Naciones Unidas A/HRC/37/56 (12 de diciembre del 2017) 25; ACNUDH, Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs (2018), Directrices 38 y 39.

<sup>28</sup> Véanse las Directrices de la OIDDH de la OSCE para la revisión de un marco legal para las elecciones, 2.ª ed. (2013), § 13.2; Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos para mejorar la participación de los desplazados internos, Documento de las Naciones Unidas A/72/202 (24 de julio del 2017) 17.

<sup>29</sup> <https://www.devex.com/news/update-internal-displacement-surges-in-first-half-of-2020-98197>.

<sup>30</sup> Véase, ACNUDH, Directrices para los Estados sobre la implementación efectiva del dere-

cho a participar en los asuntos públicos (2018), Directriz 36.

<sup>31</sup> Sobre el derecho de los migrantes a la libertad de asociación en particular, ver Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Documentos de las Naciones Unidas A/HRC/44/42 (2020).

<sup>32</sup> ICCPR, Art. 20(2).

<sup>33</sup> Para obtener más información sobre las medidas que se pueden tomar para combatir el discurso de odio y sobre el equilibrio entre la libertad de expresión y las medidas para combatir el discurso de odio, véase el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, Documento de las Naciones Unidas A/HRC/22/17/Add.4 (11 de enero del 2013); IFES, Countering Hate Speech in Elections: Strategies for Electoral Management Bodies (8 de enero del 2018); Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre el Discurso de Odio (2020).

<sup>34</sup> Véase, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 51-2, 54-5.

<sup>35</sup> Véase, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 25(b).

<sup>36</sup> Para más información sobre este punto, véase IDEA Internacional, Electoral Justice System Assessment Guide (2019) p. 33, 35.

<sup>37</sup> Para obtener más orientación sobre el registro de votantes en el contexto de la COVID-19, véase UNDP & DPPA, Electoral Operations During the COVID-19 Pandemic: A Practical Guide for UN Electoral Advisers (mayo del 2020), Sección 10.

<sup>38</sup> Véase, IFES, Elections Postponed Due to COVID-19, disponible en: [https://www.ifes.org/sites/default/files/elections\\_postponed\\_due\\_to\\_covid-19.pdf](https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_postponed_due_to_covid-19.pdf); IDEA, Global Overview of COVID-19 Impact on Elections, disponible en: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

<sup>39</sup> Véase, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 25(b).

<sup>40</sup> En general, las decisiones dentro de este contexto deben adoptarse con especial cuidado, como ha manifestado la Fundación Kofi Annan, para garantizar que «la democracia (...) no se convierta en la víctima silenciosa de la pandemia del coronavirus». Fundación Kofi Annan, Carta abierta: La democracia no debe convertirse en la víctima silenciosa de la pandemia de coronavirus (2020).

<sup>41</sup> Véase, las Directrices de la OIDDH de la OSCE para la revisión de un marco legal para las elecciones, 2.ª ed. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 53.

<sup>42</sup> Véase, Declaración y el Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones (27 de octubre del 2005).

<sup>43</sup> *Véase*, p. ej., Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/68/299 (2013), 29.

<sup>44</sup> *Véase*, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación Documento de las Naciones Unidas A/HRC/41/41 (2019).

<sup>45</sup> *Véase*, IDEA Internacional, Adapting to the New Normal: Political Parties During Lockdown and Social Distancing (2020), disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/adapting-to-the-new-normal-political-parties-during-lockdown-and-social-distancing.pdf>.

<sup>46</sup> *Véase*, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Documento de las Naciones Unidas A/HRC/41/41 (2019), 29, 51.

<sup>47</sup> *Véase*, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación Documento de las Naciones Unidas A/HRC/41/41 (2019), 52.

