Bogotá D.C., 15 de julio de 2026

Señores
Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Referencia: Comentarios al Proyecto de Observación General n.º 38 sobre el artículo 22 (relativo al derecho a la libertad de asociación) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Respetados/as miembros del Comité,

Por medio de la presente, las organizaciones no gubernamentales El Veinte y la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) nos permitimos presentar las siguientes observaciones al Proyecto de Observación General n.º 38 sobre el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el marco del proceso de consulta pública adelantado por ese honorable Comité.

Las observaciones que se exponen a continuación tienen como propósito aportar elementos de análisis desde la experiencia de ambas organizaciones en la defensa y promoción de la libertad de expresión, la libertad de asociación y los derechos humanos, con especial énfasis en los desafíos que enfrentan periodistas, medios de comunicación, personas defensoras de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil en el marco de la asociación.

1. **Las medidas contra asociaciones que afectan actividades expresivas deben superar el examen concurrente de los artículos 22 y 19 del Pacto**

El proyecto de Observación General acierta al reconocer que la libertad de asociación no puede interpretarse de manera aislada y que el artículo 22 del Pacto facilita y refuerza, entre otros derechos, la libertad de expresión protegida por el artículo 19. Sin embargo, esa interdependencia no debería quedar limitada a una afirmación general en la sección introductoria. Se hace necesario que la sección relativa a las restricciones precise cómo debe operar esa relación cuando una medida estatal dirigida contra una asociación afecta, al mismo tiempo, sus actividades expresivas.

En particular, cuando una restricción al registro, funcionamiento, financiación, conservación de archivos, circulación de materiales, comunicaciones o presencia digital de una asociación limite su capacidad de producir, recibir, conservar o difundir información e ideas, el Estado parte debería justificar la medida no solo bajo el artículo 22, párrafo 2, sino también, en lo pertinente, bajo el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. Ambos exámenes no son intercambiables. Por un lado, el artículo 22 protege la existencia, autonomía y funcionamiento colectivo de la asociación y por el otro el artículo 19 protege la búsqueda, recepción y difusión de información

e ideas. Cuando una misma medida afecta ambos ámbitos, debe satisfacer de manera concurrente las exigencias de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad aplicables a cada derecho.

Esta precisión es consistente con el dictamen del Comité de Derechos Humanos en Mullina y otros c. Uzbekistán. En ese asunto, el Comité no trató las medidas estatales como una simple cuestión de registro de una organización religiosa. Por el contrario, examinó conjuntamente los artículos 19 y 22 frente a redadas policiales, registros domiciliarios, incautación y destrucción de publicaciones religiosas, e imposición de multas administrativas basadas en que los Testigos de Jehová no estaban registrados en determinadas ciudades. El Comité concluyó que esas prácticas no eran conformes con las exigencias de necesidad y proporcionalidad previstas en los artículos 19 y 22 del Pacto[1].

Por ello, se recomienda añadir en la sección sobre restricciones una regla expresa según la cual las medidas estatales que, bajo la apariencia de regulación de asociaciones, afecten actividades expresivas de una asociación deben ser evaluadas también como restricciones a la libertad de expresión. Esta regla es especialmente relevante respecto de asociaciones que investigan, documentan, conservan archivos, publican información, distribuyen materiales, realizan campañas públicas, ejercen defensa de derechos humanos o participan en debates de interés público.

2. **El ánimo de lucro no debe excluir la protección del artículo 22 cuando la entidad funciona como vehículo para el ejercicio colectivo de derechos**

El proyecto de Observación General define las asociaciones como entidades organizadas, independientes y sin ánimo de lucro. También precisa que esa condición no impide que una asociación realice actividades económicas, siempre que estas no se conviertan en su objetivo principal. Esta aclaración es valiosa, pero debería complementarse para evitar una lectura excesivamente formalista del ámbito de protección del artículo 22.

En particular, se recomienda precisar que la existencia de ingresos, estructuras profesionales, actividades económicas o determinadas formas jurídicas empresariales no debe excluir automáticamente la protección del artículo 22 cuando la entidad opera, en la práctica, como vehículo para el ejercicio colectivo de derechos protegidos por el Pacto. Esto no supone convertir el artículo 22 en una garantía general de la actividad comercial ordinaria. Sin embargo, cuando una estructura jurídica permite a personas naturales organizarse de manera estable para producir, conservar o difundir información, participar en el debate público, ejercer actividad periodística, desarrollar investigación, prestar asistencia jurídica, defender derechos humanos o perseguir otros fines lícitos de interés público, su exclusión automática por razones formales puede vaciar la protección sustantiva de la libertad de asociación.

[1] Comité de Derechos Humanos, *Mullina y otros c. Uzbekistán*, comunicaciones núms. 3025/2017 y 3037/2017, CCPR/C/138/D/3025/2017 y CCPR/C/138/D/3037/2017, dictamen de 19 de julio de 2023, párrs. 8.12 y 8.14.

Esta precisión encuentra apoyo en el desarrollo del sistema interamericano sobre personas jurídicas como vehículo para el ejercicio de los derechos humanos. En la Opinión Consultiva OC-22/16, la Corte Interamericana distinguió entre la titularidad autónoma de derechos por personas jurídicas y la posibilidad de que las personas naturales ejerzan derechos a través de ellas. Esta distinción es relevante para el artículo 22 del Pacto: la protección no depende necesariamente de reconocer derechos humanos autónomos a la persona jurídica, sino de verificar si la medida estatal dirigida contra la entidad afecta de manera real y sustancial los derechos de las personas que actúan a través de ella[2].

El caso de los medios de comunicación ilustra con especial claridad esta necesidad. En Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela, la Corte Interamericana sostuvo que los medios de comunicación son, por lo general, asociaciones de personas reunidas para ejercer de forma sostenida la libertad de expresión[3]. Actualmente es inusual que un medio no opere mediante una persona jurídica, debido a las exigencias organizativas y financieras de la producción y distribución de información. Por ello, una medida estatal que afecta formalmente a la persona jurídica puede impactar, materialmente, los derechos de quienes ejercen su libertad de expresión a través del medio.

Además de lo anterior, se debe tener en cuenta que, en muchos lugares donde se han adoptado legislaciones restrictivas sobre la operación de ONGs, el uso de figuras con ánimo de lucro se vuelve una alternativa importante para la operación de organizaciones de la sociedad civil.

En consecuencia, se recomienda que el Comité precise que la referencia a entidades "sin ánimo de lucro" no debe operar como un criterio formal y automático de exclusión de la protección del artículo 22. Existen organizaciones que, por su forma jurídica y por el modo en que desarrollan sus actividades, pueden tener un ánimo de lucro claro. Este es el caso de ciertos medios de comunicación, cuya sostenibilidad suele depender de estructuras empresariales, ingresos comerciales, inversión, contratación de personal y organización técnica permanente.

---

[2] Corte IDH, *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-22/16, 26 de febrero de 2016, párrs. 106, 107, 111, 119 y 120. La Corte distinguió entre la ausencia de titularidad general de derechos por parte de las personas jurídicas y la posibilidad de proteger los derechos de personas naturales ejercidos por medio de ellas. En particular, sostuvo que la Convención no reconoce expresamente a las personas jurídicas como titulares de derechos, pero ello "no restringe la posibilidad" de que, bajo determinados supuestos, el individuo que ejerce derechos a través de ellas acuda al sistema interamericano. Para ello, la Corte exigió que exista una "relación esencial y directa" entre la persona natural, la persona jurídica y el derecho alegado como vulnerado, precisó que no basta un vínculo formal o una simple participación en la entidad, sino que la participación debe relacionarse sustancialmente con el derecho afectado. Y añadió que la mera existencia de la persona jurídica no puede constituir un obstáculo para examinar la posible violación de derechos de la persona natural.

[3] Corte IDH, *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 22 de junio de 2015, Serie C No. 293, párrs. 146-148.

Sin embargo, esa dimensión económica no elimina su función democrática ni su carácter instrumental para el ejercicio colectivo de derechos reconocidos en el Pacto, en particular la libertad de expresión, el acceso a información, la participación en asuntos públicos y la circulación de ideas de interés general. Por ello, una interpretación rígida del criterio de ausencia de lucro podría dejar por fuera de la protección del artículo 22 a entidades que, aunque desarrollan actividades económicas, cumplen una función asociativa y expresiva sustancial. En estos casos, el análisis debe atender a la finalidad, función y operación real de la entidad, así como al vínculo entre la medida estatal y el ejercicio colectivo de derechos por parte de las personas naturales que la integran, dirigen, trabajan en ella o actúan a través de ella.

3. **Las medidas contra la personería jurídica de partidos políticos pueden restringir sustantivamente la libertad de asociación y la participación democrática**

El proyecto de Observación General reconoce correctamente que los partidos políticos constituyen una forma específica de asociación protegida por el artículo 22 del Pacto. También señala que la falta de registro, disolución o prohibición de una asociación, sindicato o partido político no impide que sus miembros aleguen una violación de sus derechos. Esta precisión es adecuada, pero debería desarrollarse con mayor claridad en relación con los efectos sustantivos que pueden producir las medidas estatales contra la existencia jurídica y operativa de un partido político.

En el caso de los partidos políticos, la personería jurídica, el registro, la financiación, el acceso a mecanismos electorales y la posibilidad de actuar públicamente no son simples atributos administrativos. Son condiciones institucionales para el ejercicio efectivo de la asociación política, la expresión colectiva, la representación democrática y la participación en los asuntos públicos. Por ello, la cancelación, suspensión, denegación o debilitamiento arbitrario de la personería jurídica de un partido puede afectar directamente los derechos de sus integrantes, militantes y simpatizantes, e incluso incidir en el derecho de la ciudadanía a participar en un sistema político plural.

Esta aproximación ha sido desarrollada por la Corte Interamericana en Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica vs. Colombia[4]. En ese caso, la Corte no examinó la controversia como una reclamación abstracta de derechos del partido político Unión Patriótica en cuanto persona jurídica, sino como una afectación de los derechos de sus militantes, simpatizantes y familiares, derivada de su pertenencia al partido y de la expresión de sus ideas a través de este. La Corte sostuvo, además, que los partidos políticos son vehículos para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, de modo que las acciones que prescriben o limitan su actuación pueden afectar no solo a sus integrantes y militantes, sino también a la ciudadanía.

[4] Corte IDH, *Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de julio de 2022, Serie C No. 455.

Esta precisión resulta importante para el artículo 22 del Pacto. Una medida contra un partido político no debe evaluarse únicamente desde su apariencia formal o administrativa. Debe analizarse su efecto real sobre la posibilidad de asociarse políticamente, expresar una plataforma colectiva, concurrir al debate público y participar en condiciones de pluralismo democrático. Bajo esta lógica, la pérdida, denegación o restricción arbitraria de la personería jurídica de un partido político puede constituir una restricción sustantiva de la libertad de asociación, aun cuando el Estado la presente como una decisión registral, electoral o administrativa.

En consecuencia, se recomienda que el Comité precise que las medidas estatales dirigidas contra el registro, personería jurídica, financiación, existencia o capacidad operativa de partidos políticos deben ser evaluadas atendiendo a su impacto material sobre los derechos de las personas que actúan a través de ellos. En particular, los Estados no deberían poder eludir el control del artículo 22 alegando que la medida recae únicamente sobre una entidad jurídica. Cuando la organización cumple una función de representación, asociación política y participación democrática, el análisis debe considerar el vínculo entre la medida estatal y el ejercicio efectivo de los derechos de sus integrantes, militantes, simpatizantes y de la ciudadanía en general.

4. **Estigmatización, acoso judicial y restricciones migratorias como mecanismos de restricción de la libertad de asociación**

El proyecto de Observación General acierta en proteger la autonomía e independencia de las asociaciones frente a injerencias estatales (párr. 15). Posteriormente, reconoce que constituyen restricciones incompatibles con el artículo 22: las represalias, el acoso, la vigilancia, la cancelación de pasaportes, las prohibiciones de viaje, el uso abusivo de procedimientos administrativos, las acciones por difamación y las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPP) (párr. 30). Asimismo, señala que los Estados tienen la obligación positiva de contrarrestar las narrativas y discursos hostiles dirigidos contra las asociaciones, incluso cuando provienen de funcionarios públicos (párr. 35).

Si bien se identifica la estigmatización, las acciones por difamación, el acoso judicial, las represalias administrativas y las restricciones migratorias como posibles formas de injerencia en la libertad de asociación, estos fenómenos son abordados de manera fragmentada. Sin embargo, sería conveniente que el Comité explicara que, en la práctica, estas medidas suelen formar parte de un mismo patrón de hostigamiento dirigido a restringir el funcionamiento de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, asociaciones de periodistas y otras formas de organización colectiva.

La estigmatización realizada por funcionarios o actores con poder público, por ejemplo, constituye el primer eslabón de una estrategia destinada a desacreditar a organizaciones y sus integrantes, presentándolos como actores ilegítimos, opositores políticos, agentes extranjeros

o como una amenaza para el interés público. Estas narrativas suelen ser seguidas por acciones judiciales por difamación, investigaciones administrativas, limitaciones para desarrollar actividades o reuniones, procesos de incidencia o actividades de cooperación. Aunque cada una de estas medidas pueda parecer aislada, su efecto acumulativo puede generar un efecto inhibitorio que desincentiva la creación, el funcionamiento, la participación en asociaciones y la cooperación internacional.

Esta dinámica ya ha sido reconocida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en *Ecodefence and Others v. Russia*[5]. El Tribunal examinó la compatibilidad de la legislación rusa sobre "agentes extranjeros", que obligaba a las organizaciones de la sociedad civil que recibían financiación extranjera y desarrollaban actividades consideradas "políticas" a registrarse bajo esa denominación. Más allá del régimen formal de registro, el Tribunal advirtió que dicha normativa imponía un conjunto de obligaciones y restricciones que afectaban profundamente el funcionamiento de las organizaciones: auditorías e inspecciones constantes, exigencias desproporcionadas de reporte financiero y administrativo, obligación de identificar todas sus publicaciones y comunicaciones con la etiqueta de "agente extranjero", multas elevadas por incumplimientos formales y la posibilidad de suspensión o disolución de las organizaciones. El Tribunal concluyó que estas medidas no podían analizarse de forma aislada sino como parte de un mismo régimen orientado a dificultar el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil.

El Tribunal también destacó que la expresión "agente extranjero" tenía una fuerte carga estigmatizante en el contexto ruso, pues era asociada socialmente con ideas de espionaje, traición o actuación en favor de intereses extranjeros. En consecuencia, la obligación de utilizar permanentemente esa denominación afectaba la credibilidad y legitimidad pública de las organizaciones, deterioraba la confianza de sus beneficiarios, dificultaba el acceso a financiación y desincentivaba la participación de nuevos miembros, voluntarios y aliados. El TEDH concluyó que la combinación entre la estigmatización pública, las cargas administrativas excesivas, las sanciones económicas y la amenaza permanente de nuevas medidas coercitivas producía un efecto inhibitorio incompatible con la libertad de asociación, al crear un entorno hostil para el desarrollo de las actividades de las organizaciones y para la participación de las personas en ellas.

Por otro lado, en lo que refiere a las acciones judiciales, el informe de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación presentado a la Asamblea General en 2025 (A/80/219)[6], advirtió que los ataques contemporáneos contra la libertad de asociación

---

[5] Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), Ecodefence and Others v. Russia, demandas núms. 9988/13 y otras 60, Sentencia de 14 de junio de 2022. Disponible en: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-186126%22

[6] Naciones Unidas, Asamblea General, Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Nota del Secretario General. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Gina Romero, A/80/219, 22 de julio de 2025. Disponible en: https://docs.un.org/es/A/80/219

ya no se manifiesta únicamente mediante prohibiciones directas sino a través de formas de represión legales, físicas, financieras y digitales, las cuales incluyen la estigmatización y la criminalización de las organizaciones de la sociedad civil[7]. Asimismo, señala que, en distintas regiones, los Estados han recurrido a tácticas cada vez más intrusivas para impedir o desalentar el ejercicio de estos derechos, especialmente cuando las asociaciones cuestionan políticas gubernamentales, exigen rendición de cuentas, denuncian hechos de corrupción o defienden derechos humanos[8].

En el mismo sentido, la Relatora observa que la estigmatización de las organizaciones receptoras de cooperación internacional ha favorecido la proliferación de campañas de desprestigio y de discursos oficiales que presentan a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas defensoras de derechos humanos como "agentes extranjeros", "criminales" o "amenazas para la seguridad"[9]. Según el informe, estas narrativas han ido acompañadas de restricciones legales como en Hungría[10], El Salvador[11], Perú[12], Nigeria y Sri Lanka[13]. También, observó procesos de criminalización, investigaciones intrusivas y medidas de vigilancia, contribuyendo a la erosión de la confianza pública en las organizaciones y fortaleciendo entornos cada vez más hostiles para el ejercicio de la libertad de asociación.

También consideramos pertinente que la Observación General reconozca que, en determinadas circunstancias, el uso de medidas migratorias o de visado puede incidir en el ejercicio de la libertad de asociación. Si bien las decisiones relativas al ingreso, permanencia o expulsión de personas extranjeras forman parte de las competencias estatales, estas no deberían emplearse como mecanismos para restringir o desalentar la participación en asociaciones, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, sindicatos, medios de comunicación, asociaciones de periodistas u otras formas de acción colectiva protegidas por el artículo 22 del Pacto.

Sobre el particular, en su Acción Urgente "Stop revoking visas of foreign students"[14], Amnistía Internacional manifestó preocupación por la revocación de visas y de estatus migratorios de estudiantes extranjeros que participaron en protestas universitarias relacionadas con Palestina,

---

[7] Ídem, párrafo 34.
[8] Id.
[9] Ídem, párrafo 45.
[10] CommHR/MOF/sf 089-2025, Strasbourg, 27 May 2025. Disponible en: https://rm.coe.int/letter-to-the-speaker-of-parliament-of-hungary-by-michael-o-flaherty-c/1680b60abf
[11] Comunicados de prensa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “El Salvador: La ley de Agentes Extranjeros, motivo de preocupación” publicado el 23 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/press-releases/2025/05/el-salvador-concerns-over-foreign-agents-law
[12] Comunicación PER 4/2024 y https://eusee.hivos.org/the-global-funding-squeeze-on-civil-society-challenges-and-responses/
[13] https://eusee.hivos.org/the-global-funding-squeeze-on-civil-society-challenges-and-responses/
[14] Amnesty International, USA: Stop Revoking Visas of Foreign Students, Urgent Action 42/25, Index No. AMR 51/9290/2025, 22 de abril de 2025, disponible en: https://www.amnesty.org/en/documents/amr51/9290/2025/en/?utm_source=chatgpt.com

señalando que tales medidas afectaban el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica, debido proceso y no discriminación. El pronunciamiento documenta, entre otros hechos, la detención de Mahmoud Khalil y las actuaciones migratorias adelantadas contra otros estudiantes que participaron en dichas manifestaciones. Posteriormente, la misma organización reiteró su preocupación por la utilización de mecanismos migratorios contra estudiantes extranjeros que participaron en protestas, indicando que miles de personas habían visto revocadas sus visas o su estatus migratorio y calificando estas actuaciones como un uso de las facultades migratorias para responder al ejercicio de derechos fundamentales. Asimismo, el documento recoge testimonios según los cuales estas medidas generaron un efecto inhibidor respecto de la participación en protestas y en debates universitarios, por temor a ser denunciados, detenidos o deportados[15].

Si bien estos pronunciamientos centran su análisis en los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica, debido proceso y no discriminación, consideramos que ilustran un escenario en el que el empleo de restricciones migratorias también podría repercutir en el ejercicio de la libertad de asociación, en la medida en que tales medidas pueden desalentar o impedir la participación de personas extranjeras en organizaciones, movimientos sociales, asociaciones estudiantiles, medios de comunicación, asociaciones de periodistas u otras formas de acción colectiva protegidas por el artículo 22 del Pacto.

5. La libertad de asociación en los entornos digitales y las nuevas formas de organización colectiva

Párrafos: 11, 16, 30 y 37.

El proyecto reconoce que la libertad de asociación se ejerce tanto en espacios físicos como digitales y hace referencia a la vigilancia en línea, las restricciones al acceso a internet y las obligaciones estatales frente a actores privados que administran plataformas digitales. Sin embargo, podría profundizar en la manera en que actualmente el derecho de asociación se materializa a través de redes sociales, aplicaciones de mensajería y otras plataformas digitales. Hoy existen formas de asociación espontáneas, descentralizadas o de composición indeterminada —por ejemplo, comunidades creadas en WhatsApp, Signal, Telegram, Discord o redes sociales— que cumplen funciones propias del derecho de asociación, aunque no cuenten con una estructura formal o una membresía estable. Sería conveniente que el Comité reconociera expresamente que estas modalidades también están protegidas por el artículo 22.

Esta recomendación encuentra respaldo en el informe de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación relativo al ejercicio de estos derechos

[15] Amnesty International, USA: Stop Targetting Foreign Students for Protest, Urgent Action 42/25 (Second UA), Index No. AMR 51/0419/2025, 21 de octubre de 2025, disponible en: https://www.amnesty.org/en/documents/amr51/0419/2025/en/?utm_source=chatgpt.com

en la era digital (A/HRC/41/41)[16]. En dicho informe se afirma que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación están protegidos con independencia de las tecnologías utilizadas para su ejercicio y que esta protección se extiende tanto a las tecnologías existentes como a aquellas que puedan desarrollarse en el futuro[17]. Asimismo, se reconoce que las tecnologías digitales han abierto un nuevo espacio para el ejercicio de estos derechos y que las plataformas digitales desempeñan un papel determinante en la posibilidad de que individuos y organizaciones participen en el espacio cívico y democrático[18]. Sobre esta base, el informe enfatiza que las obligaciones estatales de respetar, proteger y garantizar estos derechos se mantienen plenamente en el entorno digital[19], incluyendo el deber de adoptar medidas frente a las actuaciones de actores privados que administran plataformas digitales cuando estas puedan afectar el ejercicio de la libertad de asociación[20].

Este documento también destaca la importancia de herramientas como el cifrado y el anonimato para que las personas y las organizaciones puedan comunicarse, organizarse y desarrollar actividades colectivas sin temor a vigilancia o represalias[21], así como la necesidad de que las decisiones de moderación de contenidos y suspensión de cuentas por parte de las plataformas respeten los estándares de derechos humanos y cuenten con garantías de transparencia y mecanismos efectivos de revisión[22]. En este contexto, recomendamos que el Comité profundice en la forma en que el artículo 22 protege las modalidades contemporáneas de organización colectiva que surgen y operan exclusivamente a través de plataformas digitales y aplicaciones de mensajería, incluso cuando estas no respondan a estructuras asociativas tradicionales ni cuenten con una membresía formal o permanente.

6. Violencia basada en género como obstáculo para el ejercicio de la libertad de asociación

Si bien el proyecto de Observación General reconoce que las mujeres periodistas y otros grupos enfrentan riesgos particulares para el ejercicio de la libertad de asociación, no desarrolla cómo la violencia basada en género constituye una barrera específica para el ejercicio de este derecho. En particular, el borrador no explica que formas de violencia como el acoso sexual, las amenazas de violencia sexual, el acoso en línea y otras manifestaciones de violencia de género pueden tener como propósito o efecto impedir que las mujeres creen, integren, lideren o participen activamente en asociaciones, asociaciones periodísticas, medios de comunicación, redes profesionales y otros espacios de articulación colectiva. Tampoco se precisa el alcance de

[16] Consejo de Derechos Humanos, Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en la era digital. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/41/41, 17 de mayo de 2019. Disponible en: https://docs.un.org/es/A/HRC/41/41
[17] ídem, párrafo 2.
[18] Ídem, párrs. 2 y 4
[19] ídem, párr. 12.
[20] Ídem, párrs. 14 y 15
[21] Ídem, párrs. 22 a 26
[22] Ídem, párrs. 34 a 37

las obligaciones positivas de los Estados para prevenir y responder a estas formas de violencia desde una perspectiva de género.

Se recomienda que el Comité incorpore un desarrollo específico sobre las obligaciones positivas de los Estados para garantizar que las mujeres, incluidas las mujeres periodistas, puedan ejercer plenamente su derecho a la libertad de asociación en condiciones de igualdad y libres de violencia y discriminación. En particular, el Comité debería precisar que los Estados tienen el deber de adoptar medidas para prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia basada en género —incluido el acoso sexual, las amenazas de violencia sexual y el acoso digital— cuando estos tengan por objeto o efecto restringir el ejercicio de la libertad de asociación. También es pertinente que el Comité integre esta interpretación con las obligaciones internacionales derivadas de la CEDAW y otros instrumentos especializados sobre los derechos de las mujeres.

Por ejemplo, la Recomendación General núm. 35 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reconoce que la violencia por razón de género contra las mujeres constituye una forma de discriminación que menoscaba o anula el ejercicio de múltiples derechos humanos y genera obligaciones positivas para los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar estos actos, incluidos aquellos perpetrados por actores privados. Desde esta perspectiva, la protección de la libertad de asociación exige que los Estados adopten medidas eficaces para garantizar que las mujeres puedan participar en organizaciones y espacios de acción colectiva libres de violencia y discriminación.

Sumado a ello, el Comité debería incorporar un enfoque interseccional que reconozca que determinadas mujeres enfrentan riesgos agravados para el ejercicio de la libertad de asociación debido a la concurrencia de múltiples factores de discriminación. Entre ellas se encuentran las mujeres periodistas, defensoras de derechos humanos, lideresas sociales, mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales, LBTIQ+, con discapacidad, migrantes o pertenecientes a otros grupos históricamente discriminados, quienes suelen ser objeto de formas específicas de violencia orientadas a excluirlas de la participación pública y de los espacios de organización colectiva.

Finalmente, el Comité podría precisar que las obligaciones estatales para prevenir y responder a estas formas de violencia deben implementarse de manera compatible con las garantías previstas en el artículo 19 del Pacto. En consecuencia, las medidas dirigidas a combatir la violencia basada en género en el ámbito asociativo y digital no deberían traducirse en restricciones desproporcionadas a la libertad de expresión, sino ajustarse estrictamente a los principios de legalidad, finalidad legítima y necesidad y proporcionalidad. De esta manera, el Comentario General contribuiría a armonizar la protección de la libertad de asociación de las mujeres con el marco internacional aplicable a la libertad de expresión, evitando respuestas que, aunque persigan fines legítimos, puedan producir efectos incompatibles con el Pacto.