

Nota de Orientación de las Naciones Unidas sobre la protección y promoción del espacio cívico

Septiembre 2020

Este documento es una traducción no oficial de la versión original en inglés.

1. Introducción y objetivo

“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra [...], a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, y a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

– Preámbulo, Carta de las Naciones Unidas

“En el 75.º aniversario de la Carta de las Naciones Unidas, la presente Nota de Orientación trata de aclarar la mejor manera de hacer justicia a su promesa **“Nosotros los pueblos”**. Como bien reconocieron los redactores de la Carta y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el desarrollo, la paz, la seguridad y el respeto a los derechos humanos son interdependientes, y alcanzarlos requiere una participación pública y de la sociedad civil que sea significativa, inclusiva y segura. A su vez, para que haya participación significativa debe haber un espacio cívico abierto: un entorno en el que voces diversas participen en el debate y en el que haya canales seguros y un panorama mediático dinámico que permitan la expresión pacífica de desacuerdos.

La Nota de Orientación fue preparada conforme al *Llamado a la acción por los Derechos Humanos del Secretario General*, cuyo lanzamiento se realizó ante el Consejo de Derechos Humanos en febrero de 2020. El *Llamado a la acción* reafirma la promesa de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de que la consecución de los derechos y libertades fundamentales forma parte central del trabajo de las Naciones Unidas, y convierte la participación pública y el espacio cívico en áreas prioritarias. La Nota trata de guiar a los dirigentes y al personal que trabaja para las entidades de las Naciones Unidas –incluidos la Secretaría, agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas (conocidos conjuntamente como el “sistema de las Naciones Unidas”)–, según sus

FIGURA 1

Un espacio cívico abierto producirá una variedad de mejores resultados



mandatos pertinentes, en la tarea de proteger y promover el espacio cívico y garantizar una mayor coherencia en el seno del sistema. **Se ancla en el derecho internacional, en políticas existentes en el contexto de los pilares de las Naciones Unidas de desarrollo, paz, seguridad y derechos humanos**, así como en su trabajo **humanitario**.

La Nota describe medidas clave que las entidades de las Naciones Unidas pueden tomar de forma individual o colectiva para fortalecer su compromiso con el espacio cívico, considerando el papel, las capacidades y el enfoque programático de cada una de ellas. La Nota se basa en las contribuciones sustanciales de las entidades de las Naciones Unidas y de la sociedad civil, y recalca buenas prácticas para potenciar el espacio cívico e involucrar a la sociedad civil.¹

Los enfoques participativos en la toma de decisiones y el debate de políticas ayudan a forjar una relación dinámica y positiva entre las personas y sus gobiernos, permitiendo abordar y resolver las protestas pacíficas y reivindicaciones por parte de administraciones receptivas y responsables. Esto **reduce el riesgo de fragilidad, crisis y violencia** de forma significativa, lo que resulta en sociedades más seguras y resistentes, y en un diseño de políticas más efectivo y legítimo. Por el contrario, la ausencia de diálogo puede complicar las tensiones sociales y políticas. Los intentos repetidos de restringir el espacio cívico y de impedir a individuos y grupos expresar sus opiniones, asociarse libremente, crear asociaciones y participar en la toma de decisiones son a menudo el preludio de un deterioro más

¿QUÉ ES EL ESPACIO CÍVICO?

El espacio cívico es el entorno que permite a las personas y a los grupos —o “actores del espacio cívico”— participar de forma significativa en la vida política, económica, social y cultural de la sociedad. Los Estados moldean el espacio legal y político en el que las personas expresan sus opiniones, se reúnen, se relacionan y dialogan entre sí y con las autoridades sobre asuntos que afectan a sus vidas: desde la calidad de servicios básicos a la mejora de instituciones y el respeto a las libertades fundamentales. Los actores de la sociedad civil —entre los que figuran defensores de los derechos humanos, defensores de las mujeres, niños, jóvenes, miembros de grupos minoritarios y pueblos indígenas, sindicalistas y periodistas— deben tener la capacidad de expresarse de forma libre y completamente segura, así como de efectuar cambios de manera pacífica y efectiva.

El espacio cívico se sustenta sobre canales formales e informales a través de los cuales individuos y grupos puedan desempeñar un papel en el diseño de políticas y contribuir en los procesos de toma de decisiones, políticos y de consolidación de la paz. Esto requiere mecanismos que permitan el acceso efectivo a la información, el diálogo y la expresión de opiniones disconformes e impopulares.

Las libertades de expresión (incluido el acceso a la información), de reunión pacífica y de asociación son pertinentes siempre, tanto en línea como en el espacio físico. Un espacio cívico dinámico requiere un panorama abierto y seguro, libre de cualquier acto de intimidación, acoso y represalia, ya sea en línea o en el espacio físico. Cualquier restricción de este espacio debe acatar el derecho internacional de los derechos humanos [es decir, no debe discriminar, debe estar estipulada por la ley y ser necesaria y proporcionada].

¹ Entre enero y marzo de 2020, ACNUDH, ONU Mujeres, PNUD, ACNUR y otras entidades realizaron consultas con representantes de la sociedad civil y mantuvieron debates internos en profundidad con otras entidades, incluidos el Departamento de Comunicaciones, la

Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (PBSO por sus siglas en inglés), DOP, DAPCP, UNESCO, PNUMA, FNUD y OCAH.

amplio de la situación política y más violaciones de los derechos humanos, por lo que son claras señales de alerta temprana. Involucrar a las personas también contribuye a que las decisiones sean más legítimas y efectivas, a que éstas cuenten con un apoyo más amplio, y a que se implementen de forma satisfactoria.

FOCO DE ATENCIÓN:

ASUNTOS CLAVE DEL ESPACIO CÍVICO

A. Tomar en serio el espacio cívico como la clave para “reconstruir mejor” tras la COVID-19

Es en momentos de crisis cuando el espacio cívico, la transparencia y el libre flujo de la información son especialmente relevantes para construir y mantener la confianza necesaria para respuestas efectivas. La sociedad civil juega un papel esencial, por ejemplo, adaptando las medidas a las necesidades sobre el terreno y evaluando el funcionamiento de las respuestas, construyendo confianza y amplificando las voces de aquellos a los que no se escucha. Asegurar la participación de las comunidades más afectadas por la COVID-19 en planes de recuperación y respuesta nacional es el pilar para fomentar sociedades más fuertes y resistentes que no dejen a nadie atrás. Sin embargo, en este momento crítico los esfuerzos de la sociedad civil podrían verse amenazados por diferentes medidas, como una reducción de la financiación durante periodos de recesión económica. Una voz potente de las Naciones Unidas que apoye la sociedad civil es fundamental para dar una respuesta efectiva a la pandemia.²

B. Aprovechar las nuevas tecnologías para incrementar la participación y proteger el espacio cívico en línea

Más de tres mil millones de personas en todo el mundo utilizan herramientas digitales para acceder y almacenar información, expresar opiniones, participar en la toma de decisiones y movilizarse. Las tecnologías digitales han creado espacios nuevos para el intercambio, la movilización y la participación. De forma paralela, los obstáculos a la

expresión, participación y reunión han evolucionado o se han intensificado, como en el caso de bloqueos de internet, vigilancia y ataques en línea y campañas de desinformación. Las respuestas a estos retos también son más complejas, ya que las plataformas de espacio cívico en línea suelen ser seguimiento y revisión. Concretamente, el Objetivo 16 trata de promover sociedades pacíficas inclusivas a través de acciones como el desarrollo efectivo, responsable y transparente de instituciones en todos los niveles; la garantía privadas.

C. Comprender mejor las tendencias para actuar de forma preventiva

La capacidad de las comunidades para participar y expresar opiniones es un aspecto crucial para la paz y el desarrollo. Los intentos de limitar la participación y silenciar a quienes dicen lo que piensan son señales de alerta temprana. Por ello, las Naciones Unidas deben hacer un mejor uso de la abundante información sobre el espacio cívico, incluyendo las leyes, medidas y prácticas que restringen el espacio cívico, los derechos fundamentales y el debate público, y también de las tendencias señaladas por el asesinato, la detención ilegal y los ataques contra mujeres activistas, defensores de los derechos humanos, activistas medioambientales, sindicalistas, periodistas, pueblos indígenas y minorías.

La sociedad civil **fue central en el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y debe estar en el centro de los procesos de implementación, seguimiento y revisión.** Concretamente, el Objetivo 16 trata de promover sociedades pacíficas inclusivas a través de acciones como el desarrollo efectivo, responsable y transparente de instituciones en todos los niveles; la garantía de una toma de decisiones receptiva, inclusiva, participativa y representativa; la garantía de un acceso público a la información y la protección de derechos fundamentales. Asimismo, el Objetivo 16 es un catalizador del resto de ODS.

² El Comité Permanente entre Organismos ha publicado orientaciones sobre financiación flexible y simplificada para apoyar el trabajo de primera línea de la sociedad civil:

<https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-06/IASC%20Proposal%20for%20a%20Harmonized%20Approach%20>

2. Las “tres Ps”: participación, protección y promoción

Las Naciones Unidas han hecho un esfuerzo considerable para garantizar la **participación significativa de la sociedad civil mediante esquemas de cooperación reforzada**; un esfuerzo que debe continuar e intensificarse. Sin embargo, colaborar simplemente con la sociedad civil no es suficiente. Debido a la relevancia del espacio cívico en la capacidad de las Naciones Unidas para cumplir sus objetivos, el sistema de las Naciones Unidas desempeña un importante papel tanto en la **protección de los actores de la sociedad civil** como en la **promoción del espacio cívico**.

1. PARTICIPACIÓN

Asegurar una participación significativa de la sociedad civil en nuestra labor

Unas reglas justas y transparentes, canales y procesos para la participación y el acceso a la información³ permiten a los actores de la sociedad civil a contribuir de forma significativa y efectiva a la labor de las Naciones Unidas en torno a sus tres pilares. La participación y el derecho de acceso a la información –un elemento central del derecho a la libertad de opinión y expresión– están relacionados de forma inextricable, pues el primero solo es posible gracias al segundo. Todo proceso político que tenga un impacto en la vida de las personas debe guiarse por el derecho internacional de los derechos humanos y garantizar la transparencia, el acceso a la información y la participación a nivel local, nacional e internacional.⁴ Todas las entidades de las Naciones Unidas deben reflejar los principios aplicables consagrados en los instrumentos internacionales

³ Véase también la observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos (2011) sobre las libertades de opinión y expresión.

⁴ En el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los procedimientos y prácticas con respecto a la participación de la sociedad civil en organizaciones regionales e internacionales (A/HRC/38/18), el Alto Comisionado hace referencia a los derechos

de derechos humanos en sus propios procesos y reuniones mediante el establecimiento de mecanismos que permitan la participación y contribución efectivas de los diferentes actores de la sociedad civil.⁵

La **diversidad**, incluida la diversidad de género, es un elemento crucial de la participación que puede precisar de esfuerzos especiales para llegar a aquellas voces que, de otra forma, no se escucharían, especialmente miembros de minorías étnicas y religiosas, pueblos indígenas, defensores de los derechos sobre la tierra y medioambientales, jóvenes, niños, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas, personas con discapacidad, personas mayores, mujeres y personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales.

¿Qué papel desempeñan las Naciones Unidas?

Muchas entidades del sistema de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como en el terreno, tienen sus propias **políticas de participación** y asuntos relacionados, como esquemas de cooperación reforzada y de acceso a la información. Algunas entidades han establecido canales para que la sociedad civil desempeñe un papel consultivo. Otras, como ACNUR, PMA y UNICEF han creado un “Portal de Socios”, una base de datos compartida de la sociedad civil para reforzar la transparencia y la colaboración entre las agencias de las Naciones Unidas.

Varias políticas, estrategias e iniciativas centradas en grupos específicos (como mujeres, refugiados, jóvenes, personas con discapacidad y migrantes) guían las diferentes partes del sistema de la ONU **para fortalecer la diversidad e incentivar la participación inclusiva**. Por ejemplo, conforme a los ODS y las resoluciones del Consejo de

humanos internacionales, incluida la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#).

⁵ Véase el informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión sobre el acceso a la información en organizaciones internacionales (A/72/350).

Seguridad,⁶ la **Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud** identifica el compromiso, la participación y la defensa de los jóvenes como un área prioritaria, y se compromete a promover una participación efectiva de la juventud tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas para abordar la infrarrepresentación de organizaciones de la juventud en la toma de decisiones. **La Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad** reconoce el valor de la participación

de las personas con discapacidad y sus organizaciones, y hace un llamamiento a la Organización en conjunto para que garantice su participación en todos los procesos de las Naciones Unidas. El Fondo para la Consolidación de la Paz, a través de su Iniciativa de promoción de las cuestiones de género y los jóvenes, apoya a las organizaciones de la sociedad civil como beneficiarias directas de financiación para intervenciones de consolidación de la paz.

EJEMPLOS DE POLÍTICAS PARA TODO EL PILAR⁷

- Un ejemplo excepcional es el **Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés)**, establecido por la Asamblea General en 1991 como un foro de coordinación de ayuda humanitaria⁸, donde asociaciones de la sociedad civil son una parte formal de su estructura y sus procesos a todos los niveles y etapas a través de un gran número de grupos de trabajo. La sociedad civil también contribuye en la evaluación del rendimiento de los coordinadores humanitarios. A través de puestos asignados a los miembros, un consorcio de organizaciones no gubernamentales garantiza que las políticas y acciones humanitarias aborden las necesidades reales sobre el terreno.
- El **Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible** amplía de forma significativa el concepto de asociaciones para abarcar a todas las partes interesadas cruciales para forjar soluciones de desarrollo sostenible de acuerdo con los valores de las Naciones Unidas. Sostiene explícitamente que los marcos de cooperación representan un compromiso con las personas de un país, concretamente con las más marginadas y vulnerables, y pide a las Naciones Unidas que incluya a las personas que se han quedado atrás en los ciclos de los marcos de cooperación.
- Las **Normas Mínimas Comunes para la Participación de Múltiples partes interesadas en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo** para la planificación e implementación de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas en cada país, en apoyo de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ofrecen un mapa de ruta concreto para los equipos de las Naciones Unidas en los países a fin de garantizar que las voces de las partes interesadas a nivel nacional informen todas las fases de la planificación e implementación de las actividades de las Naciones Unidas, desde el diseño a la implementación, supervisión y evaluación. **El Marco de Gestión y Rendición de Cuentas** del Sistema de los/las Coordinadores/as Residentes y de Desarrollo de las Naciones Unidas requiere que los/las Coordinadores/as Residentes, junto con los equipos de las Naciones Unidas en los países, establezcan alianzas estratégicas en torno al apoyo colectivo de las Naciones Unidas para la Agenda 2030, y que garanticen la participación activa y significativa de las comunidades locales, especialmente aquellas que se encuentran excluidas o en riesgo de exclusión.
- Las **Directrices del sistema de las Naciones Unidas para la Participación Comunitaria** publicadas en agosto de 2020 se centran en la importancia de involucrar a las comunidades en los esfuerzos de consolidación y mantenimiento de la paz. Subrayan la necesidad de coordinar de manera efectiva la participación comunitaria en las Naciones Unidas sobre el terreno, de trabajar con diversos grupos de la sociedad civil, como las mujeres y la juventud, y garantizar su protección; de comprender plenamente el contexto local a través de la participación de la sociedad civil, y de desarrollar la capacidad comunitaria (incluida la financiación flexible)

⁶ La resolución 2250 del Consejo de Seguridad (2015) estaba enteramente dedicada a la juventud. En su resolución 2419 (2018), el Consejo abogó por un aumento de la representación de la juventud en la prevención y resolución de conflictos, incluso a la hora de negociar e implementar los acuerdos de paz.

⁷ Para políticas específicas de los organismos, véase también el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos sobre el espacio de la sociedad civil: participación en las organizaciones internacionales y regionales (A/HRC/44/25).

⁸ Resolución 46/182 de la Asamblea General.

Representación de la sociedad civil en juntas y grupos de trabajo de las entidades de las Naciones Unidas

La sociedad civil está representada en los comités, juntas consultivas, paneles y grupos de trabajos de numerosas entidades de las Naciones Unidas – como ONUSIDA, PNUD, FPNU, ACNUR, ONU-Hábitat, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (PBSO por sus siglas en inglés), ONU Mujeres y OIT–, de forma que se incluye a voces del terreno en el diseño de políticas y actividades operacionales.

ACCIONES RECOMENDADAS PARA EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

(según mandatos pertinentes)

- Desarrollar nuevas políticas, o implementar las existentes, de **acceso a la información** libre e igualitario, garantizar su disponibilidad pública en las lenguas locales y emplear canales de comunicación accesibles y adecuados.
- Desarrollar políticas, o implementar las existentes, de **participación** inclusiva y efectiva **en los procesos y asociaciones de las Naciones Unidas**;⁹ evaluar con frecuencia la efectividad de los canales de comunicación, y posibilitar la retroalimentación a la sociedad civil.
- **Emplear plataformas en línea y digitales seguras y fáciles de usar** para permitir que una variedad de actores de la sociedad civil participe en reuniones virtuales y en línea organizadas por las Naciones Unidas.
- Llegar a **diversos actores de la sociedad civil**, en especial aquellos en riesgo de quedar atrás, incluidas las comunidades a nivel local y de base y las organizaciones de mujeres.
- Explorar vías para que la sociedad civil **cuestione las restricciones** a la participación y al acceso a la información.

El papel de las Naciones Unidas en los foros intergubernamentales

Las Naciones Unidas también actúan como una secretaría para varios órganos y foros intergubernamentales, cada uno de los cuales tiene diferentes normas para la participación de la sociedad civil.¹⁰ Conforme a la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la labor de la Secretaría General de las Naciones Unidas es **apoyar a los Estados Miembros para que sus procesos intergubernamentales estén abiertos a la participación de la sociedad civil**, así como garantizar que se incluye en ellos a diversos grupos.

Foro Político de Alto Nivel (FPAN)

El FPAN anual permite a los estados presentar sus Exámenes Nacionales Voluntarios (VNR por sus siglas en inglés) sobre los avances en la implementación de la Agenda 2030. **Las directrices comunes para la presentación de VNR del Secretario General** abogan por un enfoque participativo e inclusivo de los VNR y solicitan a los estados que indiquen si participaron las instituciones nacionales de derechos humanos y los representantes de grupos vulnerables y qué mecanismos se emplearon para involucrar de forma significativa y efectiva a las partes interesadas en la implementación de los ODS. Asimismo, se pide a los estados que incluyan en los VNR una lista de los actores a los que se consultó durante la preparación del informe VNR.

De acuerdo con el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los procedimientos y prácticas con respecto a la participación de la sociedad civil en organizaciones regionales e internacionales (A/HRC/38/18), se pueden adoptar varias medidas para garantizar la participación significativa de la sociedad civil en organizaciones internacionales, entre ellas:

⁹ Mientras que los órganos intergubernamentales de la ONU establecen sus propias normas, la Nota es aplicable en todos los procesos bajo la autoridad del Secretario General.

¹⁰ Véase también: [A/HRC/38/18](#)

1. **Normas justas sobre el acceso a la información** y modalidades de participación.
2. Procesos de registro y **acreditación transparentes y justos**.
3. **Diversidad de la sociedad civil**, incluidas poblaciones infrarrepresentadas.
4. **Seguridad** de las personas que participan.
5. **Mecanismos que permitan a la sociedad civil impugnar restricciones**.

Mientras que los Estados establecen las normas para los organismos intergubernamentales, el sistema de las Naciones Unidas, de acuerdo con los principios y normas de los derechos humanos y la promesa de los ODS de “no dejar a nadie atrás”, tiene la labor de apoyar una **participación inclusiva, efectiva, bien coordinada y sostenible de la sociedad civil en foros y canales intergubernamentales**, que las organizaciones de la sociedad civil puedan emplear para impugnar restricciones.

2. PROTECCIÓN

Proteger a quienes están en peligro como prerrequisito para un espacio cívico dinámico

El derecho internacional de los derechos humanos garantiza a las personas el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad, a la participación y a ser libres de toda interferencia en su disfrute de las libertades de expresión, de reunión y de asociación. **Las amenazas y ataques contra los actores de la sociedad civil** dañan la confianza entre las personas y el gobierno, restringen el espacio cívico y van en contra de los valores y principios de las Naciones Unidas. La violencia contra quienes expresan opiniones discrepantes o impopulares también tiene un efecto disuasorio en el resto de las personas, silenciando voces críticas y, en definitiva, reduciendo el espacio cívico.

Hay grupos que son **más vulnerables que otros a amenazas y violencia**. Por ejemplo, quienes cuestionan los proyectos de desarrollo, defienden los derechos sobre la tierra, denuncian

la corrupción o trabajan en asuntos que se perciben como desafíos a las normas tradicionales y culturales corren el riesgo de enfrentarse a amenazas especialmente peligrosas.

Algunos actores de la sociedad civil se enfrentan a riesgos en función de su género. Los grupos que corren más riesgo incluyen a los defensores de los derechos humanos de las mujeres que trabajan para promover la igualdad de género o que se enfrentan a los estereotipos de género. Los activistas por los derechos de las mujeres y las niñas y los activistas por la justicia social no conformes con el género se ven a menudo expuestos a violaciones y peligros específicos de género, como violaciones, feminicidios, acoso y agresiones sexuales y aislamiento. Los activistas por los derechos de las mujeres pueden encontrar obstáculos específicos de género al acceder a soluciones, como en aquellos lugares en los que las mujeres no tienen capacidad jurídica en el sistema judicial o en lugares donde las actitudes de la comunidad estigmatizan la violencia sexual.

Asesinato de actores de la sociedad civil

Tan solo en 2019, unos 357 defensores de los derechos humanos fueron asesinados y 30 desaparecieron en 47 países. Estas cifras incluyen a periodistas y sindicalistas, la mitad de los cuales estaban trabajando con comunidades en torno a los derechos sobre la tierra, la protección medioambiental o los derechos de las minorías y de los pueblos indígenas. Estos actos no solo perjudican directamente a las personas involucradas y a sus familias, sino que también tienen un efecto negativo en las actividades de otros actores de la sociedad civil y llevan a la censura autoimpuesta y a la desvinculación de la vida pública.

“Todos los grupos necesitan ver que se respetan sus identidades individuales, y a la vez sentir que se les valora como miembros de la comunidad en conjunto. La sociedad civil tiene un papel que desempeñar a la hora de dar la voz de alarma cuando se amenace o pierda dicho respeto.”

- Secretario General António Guterres en su intervención en el debate público del Consejo de Seguridad sobre “Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: prevención del conflicto y sostenimiento de la paz”, 10 de enero de 2017.¹¹

¿Qué papel desempeñan las Naciones Unidas?

El Sistema de las Naciones Unidas tiene la labor de proteger a los actores de la sociedad civil de ataques, acoso, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, ejecuciones ilegales, criminalización y actos de intimidación y represalia para silenciar voces críticas, donde sea que surjan. La protección efectiva y la promoción del espacio cívico están estrechamente relacionadas; el compromiso de las Naciones Unidas con la sociedad civil es crucial, como cuando organiza reuniones periódicas con los actores de la sociedad civil, promueve una narrativa positiva sobre la sociedad civil o cuando mitiga o aborda amenazas de forma pública o privada. La colaboración del sistema de las Naciones Unidas con los actores de la sociedad civil que pueden verse expuestos a daños o represalias debe incluir evaluaciones de riesgos y medidas preventivas. Todo esfuerzo de protección, ya sea en la Sede o en contextos de misiones, debe alinearse con los mandatos aplicables y adaptarse a las circunstancias de las personas a las que se dirige, respondiendo a las cuestiones de edad y género según las necesidades.

Los mecanismos independientes de derechos humanos de las Naciones Unidas han establecido procedimientos para analizar casos individuales.

La cooperación estratégica con dichos mecanismos en relación con países con peligros relacionados con el espacio cívico puede abrir nuevos canales para la participación política en cuestiones de espacio cívico en países donde los actores de la sociedad civil pueden estar en riesgo y precisar de mayor protección.

Proteger a los actores de la sociedad civil, incluidos periodistas y defensores del medioambiente

El PNUMA tiene una política de defensores que identifica las violaciones contra los pueblos indígenas como un asunto clave que requiere medidas de prevención y protección más sólidas.

La UNESCO coordina el Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad y apoya la supervisión global de los ataques contra periodistas y el seguimiento judicial de casos de asesinatos en el informe bienal del Director General de la UNESCO sobre la seguridad de los periodistas y el peligro de la impunidad. La UNESCO y ACNUDH, junto con otras entidades de las Naciones Unidas, informan de los avances según el indicador 16.10.1 de los ODS sobre periodistas y defensores de los derechos humanos.

Las MISIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS colaboran con la policía y las fuerzas de seguridad nacionales en asuntos de la sociedad civil y con las instituciones nacionales de derechos humanos y misiones diplomáticas en respuestas de protección concertadas, llevan a cabo evaluaciones de riesgo y mantienen bases de datos y mapas de actores de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos.

¹¹ <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-0110/secretary-generals-remarks-maintenance-international-peaceand>

ACCIONES RECOMENDADAS PARA EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS *según los mandatos relevantes cuando son los primeros en responder a acusaciones de represalias*

- Colocar a las **víctimas en el centro** abordando las necesidades de protección urgente –en consulta con las víctimas o sus familias y representantes– cuando surjan casos, y coordinarse con otros actores relevantes en las respuestas de protección, incluyendo el objetivo de reducir la impunidad.
- **Ser consciente y sensibilizar sobre los contextos legislativo, institucional y político, y los grupos en peligro**, algo esencial para evaluar riesgos y tomar las medidas necesarias. Adoptar canales de comunicación seguros.
- Actuar rápidamente conforme a **protocolos de protección y procedimientos de seguimiento claros** (incluida la

documentación). Formar al personal para actuar de dicha forma.

- Dar seguimiento a las recomendaciones y comunicaciones individuales realizadas por **órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas** pertinentes, **titulares de mandatos de procedimientos especiales**, y en el contexto del examen periódico universal, y controlar el estado de implementación de los Estados Miembros
- Garantizar que las respuestas de protección están guiadas por el **consentimiento informado, la confidencialidad y el principio de “no ocasionar daños”**, y tener en cuenta las necesidades de protección específicas de las víctimas
- Prestar especial atención y hacer un seguimiento de las alegaciones de intimidación y represalias contra la sociedad civil por cooperar con las Naciones Unidas, y tomar medidas apropiadas para prevenir dichos actos de intimidación y represalia

REPRESALIAS: mayor responsabilidad del sistema de las Naciones Unidas cuando quienes cooperan o tratan de cooperar con la Organización se convierten en objetivo

El éxito del trabajo diario de las Naciones Unidas a menudo depende de la participación activa de los actores de la sociedad civil, lo que a veces expone a sus colaboradores a riesgos. Los individuos y grupos tienen derecho a un acceso seguro y sin obstáculos a los mecanismos y procesos internacionales y regionales. Los actores que colaboran con las Naciones Unidas aportan un conocimiento e información sobre el terreno de gran valor, alertan de forma temprana al sistema de las Naciones Unidas sobre situaciones en deterioro o evolución y abogan por una acción relevante. Los **actos de represalia e intimidación** contra quienes cooperan con las Naciones Unidas son **inaceptables y socavan la credibilidad y el trabajo de la Organización**.¹²

¿Qué papel desempeñan las Naciones Unidas?

El sistema de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad de prevenir y responder a estos actos, así como de asistir y apoyar a las víctimas y afectados.

Desde octubre de 2016, el Subsecretario General de Derechos Humanos ha liderado los **esfuerzos de todo el sistema de las Naciones Unidas para abordar la intimidación y represalias contra quienes cooperan, o tratan de cooperar, con las Naciones Unidas**, incluyendo en la esfera de los derechos humanos. En su informe sobre la cooperación con las Naciones Unidas, el Secretario General incluyó casos específicos y un análisis de tendencias nacionales y globales. También señaló buenas prácticas para abordar casos existentes y prevenir actos de intimidación y represalia en el futuro.

¹² Véase <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Reprisals/Pages/ReprisalsIndex.aspx>

Véase también la [resolución 72/247 de la Asamblea General](#) y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos [12/2](#), [24/24](#), [36/21](#) y [42/28](#).

3. PROMOCIÓN

Promover canales de participación inclusivos y libertades fundamentales

A nivel nacional, un espacio cívico dinámico y libre con **canales para la participación segura, no discriminatoria, inclusiva, significativa y efectiva** en el desarrollo de la vida pública es la base de toda sociedad sana y resiliente.¹³ Unos medios de comunicación libres, un espacio público en el que se puedan expresar libremente opiniones discrepantes y disconformes, y el derecho a elecciones libres y justas son indispensables. Para asegurar que se disfruta de forma efectiva de estos derechos en la práctica, se deben establecer mecanismos para impugnar cualquier restricción.¹⁴ Cualquier medida establecida por los Estados que limite el derecho a la libertad de opinión y expresión, el derecho de reunión pacífica y asociación, y el derecho a participar en la vida pública debe ser no discriminatoria, prescrita por ley, proporcional respecto a la finalidad y tener un objetivo legítimo.¹⁵

Según el Consejo de Derechos Humanos, una participación efectiva requiere:

- **Accesibilidad y transparencia** en todos los aspectos de la toma de decisiones y rendición de cuentas de las autoridades públicas;
- **Empoderamiento y educación:** equipar a los titulares de derechos con conocimiento y capacidad;
- **Igualdad** para garantizar la inclusividad y la diversidad y

- Un **entorno favorable**, incluyendo la **seguridad** de quienes participan y **recursos** en el caso de que se viole el derecho a la participación.¹⁶

Unas normas justas y transparentes y unos canales y procesos que permitan escuchar a diferentes voces, ya sea en línea o en el espacio físico, posibilitan que **diversos actores de la sociedad civil actúen como agentes de cambio**. La participación efectiva en los procesos de toma de decisiones nacionales requiere y se basa en las libertades de acceso a la información, de expresar opiniones, de asociarse con otros y de llevar a cabo reuniones pacíficas.¹⁷

Unos medios de comunicación independientes y plurales son un elemento clave del espacio cívico. Permitir a los trabajadores de los medios de comunicación, incluidos los blogueros, a operar de forma libre en un entorno seguro permite la diseminación oportuna de información, facilita el debate público y fortalece la rendición de cuentas. Aunque no sean actores de la sociedad civil propiamente dichos, **los parlamentos, las instituciones nacionales de derechos humanos** y organismos similares juegan un papel fundamental en la defensa y expansión del espacio cívico.

Las reuniones pacíficas son un canal de gran relevancia para la participación y la expresión libre.¹⁸ Permiten a las personas y grupos promover ideas y aspiraciones y expresar reivindicaciones en el dominio público. En la **observación general núm. 37 (2020) sobre el derecho a la reunión pacífica**, el Comité de Derechos Humanos apuntó que se requería que los Estados permitan la celebración de

¹³ Observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos (2011) sobre las libertades de opinión y expresión.

¹⁴ Véase la resolución 32/31 del Comité de Derechos Humanos, párrafos 7 y 14 (a). Véanse también las **directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública** (2018).

¹⁵ Véase la observación general núm. 29 del Comité de Derechos Humanos (2001) sobre estados de emergencia.

¹⁶ Véanse las **directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública**.

¹⁷ Véase el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 19, 20, 21, 22 y 25.

¹⁸ En su informe de 2020 sobre el impacto de las nuevas tecnologías en los derechos humanos en el contexto de las reuniones pacíficas (A/HRC/44/24), la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recalzó que la tecnología permitió a las personas ejercer los derechos de reunión pacífica y asociación, incluyendo la movilización para protestas pacíficas, la formación de redes y la reunión en línea.

reuniones sin interferencias injustificadas, que faciliten el ejercicio del derecho y que protejan a los participantes. En el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre la reunión pacífica, “el ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.”

En lugar de facilitar la participación y el debate, algunos gobiernos responden a las voces críticas o protestas **restringiendo el espacio cívico en línea y el físico** a través de leyes, políticas y medidas administrativas, como la limitación o prohibición de reuniones, la imposición de restricciones en el registro y financiación de medios de comunicación u organizaciones no gubernamentales, o el bloqueo total o parcial de internet; la vigilancia en línea, la deslegitimación de las voces críticas etiquetándolas de “enemigas” o “terroristas” o el acoso a críticos. A menudo se emplean las leyes antiterrorismo, las leyes de ciberseguridad y las normativas sobre impuestos y blanqueo de capitales como instrumentos para promulgar estas restricciones.

La desinformación y el discurso de odio¹⁹ tienen un impacto negativo en el espacio cívico al atacar a grupos con la intención de expulsarlos del debate público.²⁰ La Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para la lucha contra el discurso de odio se guía por cuatro principios clave: (1) apoyar que haya más discurso, no menos, es la manera principal de hacer frente al discurso de odio; (2) la lucha contra el discurso de odio es tarea de todos; (3) apoyar a una nueva generación de ciudadanos digitales, empoderados para reconocer y

rechazar el discurso de odio y oponerse a él; y (4) abogar por más investigación para actuar eficazmente. Los intentos de censurar el discurso de odio, cuando se define vagamente, pueden llevar a la reducción del espacio y la supresión del discurso protegido. Responder al odio requiere más discurso, no censura. La promoción y protección de la libre expresión debe ir acompañada de esfuerzos para combatir la intolerancia, la discriminación y la incitación al odio.

La privacidad está entrelazada con los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación, porque la violación de un derecho tiene un impacto negativo en el disfrute del resto.²¹ Si la acumulación y recopilación de datos tal y como se ve hoy día se afianza, podría permitir a gobiernos o a otros actores monitorizar y obligar cada vez más a las personas al acatamiento, limitando su margen para opinar de forma crítica y movilizar a otros.

¿Qué papel desempeñan las Naciones Unidas?

El Sistema de las Naciones Unidas puede contribuir significativamente a la mejora de los marcos institucionales, legales y políticos que **permiten la participación efectiva y segura de diversos grupos y actores de la sociedad civil**, y proteger el espacio para la libertad de expresión, asociación y reunión. Es esencial que el sistema de las Naciones Unidas desarrolle **estrategias dirigidas** a contextos específicos (incluidos los contextos de misiones), como en las transiciones políticas o posconflictos. Cuando sea posible, las Naciones Unidas deben abogar por canales de participación robustos e inclusivos y mecanismos efectivos que permitan y defiendan la diversidad de opiniones, incluida la expresión de opiniones impopulares y minoritarias. Cuando apenas haya espacio para

¹⁹ Según la Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para abordar el discurso de odio lanzado por el Secretario General en junio de 2019, “no existe una definición jurídica internacional del discurso de odio y la descripción de lo que constituye “odio” resulta polémica y controvertida”. En el contexto de la Estrategia y Plan de Acción, el “discurso de odio” se entiende como cualquier forma de comunicación de palabra, por escrito o a través del comportamiento, que sea un ataque

o utilice lenguaje peyorativo o discriminatorio en relación con una persona o un grupo sobre la base de quiénes son o, en otras palabras, en razón de su religión, origen étnico, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad.

²⁰ Véase también [la prueba de umbral de Rabat](#).

²¹ Véase A/66/290 y A/HRC/41/41.

la participación real, las Naciones Unidas deben identificar puntos de entrada y diseñar estrategias conjuntas dirigidas a expandir el espacio.

Estas estrategias deben basarse en las **muchas y posibles acciones que las Naciones Unidas pueden llevar a cabo en el contexto del espacio cívico**, como el desarrollo de la capacidad para los organismos estatales y las organizaciones de la sociedad civil, así como la convocatoria y apoyo de las coaliciones para abordar obstáculos específicos a un espacio cívico abierto. Esto podría incluir la asistencia a instituciones que pueden actuar como puentes entre la sociedad civil y las instituciones estatales, como las instituciones nacionales independientes de derechos humanos o los parlamentos.

A medida que el **espacio cívico en línea** toma forma, las Naciones Unidas tienen un papel clave que desempeñar en la maximización de oportunidades que brindan las nuevas tecnologías, las cuales pueden mejorar la participación e interacción en propuestas legislativas y políticas.²² Igualmente, es crucial garantizar que las restricciones impuestas por actores públicos o privados no infrinjan los derechos a participar, acceder a información, expresarse y movilizarse. Muchas de las nuevas tecnologías permiten unos niveles de vigilancia e interferencia sin precedentes, a menudo en espacios en gran parte no reglamentados. A medida que estos desafíos surgen y evolucionan, es tarea del sistema de las Naciones Unidas, según mandatos pertinentes, garantizar que los derechos humanos, con especial atención a la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación, sigan siendo la referencia para evaluar las acciones estatales.

Algunos consejos del marco de “No dejar a nadie atrás” para los equipos de las Naciones Unidas en los países:

- Crear **coaliciones** para apoyar los movimientos sociales que señalan desigualdades y se oponen a normas sociales perjudiciales, violencia de género y otras formas de violencia que impliquen a los ciudadanos, autoridades locales/nacionales, la sociedad civil y el sector privado
- Apoyar **la planificación y el seguimiento participativos del desarrollo local**
- **Sistematizar el diálogo intergrupal** y la programación del desarrollo comunitario **que fomenten la confianza**; involucrar al público en la toma de decisiones compleja a través de asambleas y jurados ciudadanos, así como en la prestación de servicios públicos y la elaboración de presupuestos.

La defensa de las Naciones Unidas de un enfoque con un **amplio compromiso y consulta con las partes interesadas** de todos los sectores de la sociedad es la clave para garantizar que no se deja a nadie atrás. Las asociaciones y plataformas de múltiples partes interesadas que incluyen a actores del gobierno, sociedad civil y sector privado son claves para crear y posibilitar un entorno para la colaboración auténtica.

La guía operativa para los equipos de las Naciones Unidas en los países, “No dejar a nadie atrás”, tiene en cuenta cinco factores: (i) la discriminación; (ii) la geografía (rural vs. urbana); (iii) la vulnerabilidad a los impactos; (iv) el gobierno; y (v) el estatus socioeconómico. La guía aboga por que se incluya a grupos y poblaciones específicas en los debates y toma de decisiones a nivel nacional, así como en el ciclo de programación del desarrollo.

²² Véanse las [Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública](#), p.17.

ACCIONES RECOMENDADAS PARA EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS (según sus mandatos)

- Promover **la participación efectiva de diferentes grupos en la toma de decisiones nacionales**, e identificar y abordar déficits de participación, con la finalidad de garantizar que aquellos en riesgo de no ser escuchados participen en los debates que afectan a sus vidas.
 - **Desarrollar estrategias para expandir el espacio cívico y abordar déficits**, ya sea en línea o en el espacio físico, y ayudar a crear coaliciones amplias de espacio cívico.
 - Ofrecer **apoyo político, desarrollo de capacidad, asistencia técnica y apoyo a la financiación** con el fin de aumentar la participación pública, mejorar leyes y políticas relativas al espacio cívico en línea y en el lugar físico y reforzar los mecanismos de protección nacionales.
 - **Denunciar las restricciones en línea y en el espacio físico** a las libertades de expresión, reunión pacífica y asociación, sobre todo cuando se den intentos de censurar y criminalizar la expresión, si contradicen las normas del derecho internacional de los derechos humanos.
 - Promover **narrativas positivas sobre la sociedad civil y sus contribuciones** en muchas áreas de trabajo y aprovechar el poder de convocatoria de las Naciones Unidas entre Estados, empresas y diferentes partes de la sociedad civil.
- En el contexto de las **reuniones pacíficas**, y mientras se trata de identificar las causas subyacentes, apoyar el derecho a la reunión pacífica y el derecho de los periodistas a cubrir las protestas de forma segura.
 - Apoyar y facilitar el acceso a la financiación por parte de los actores del espacio cívico para continuar y expandir el trabajo que desarrollan.

Directrices de 2017 del Departamento de Operaciones de Paz/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el terreno sobre el compromiso con la sociedad civil:

“Las misiones de paz de la ONU deben promover medidas de protección del espacio de la sociedad civil en esfuerzos de reforma y, especialmente, abogar para que el marco legal no restrinja excesivamente la capacidad de los actores de la sociedad civil para organizarse o tener voz, y para que la sociedad civil no se limite a los grupos registrados”.

Siglas

ACNUDH

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ACNUR

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

DAPCP

Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz

DOP

Departamento de Operaciones de Paz

FNUAP

Fondo de Población de las Naciones Unidas

FNUD

Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia

OCAH

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

ODS

Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIT

Organización Internacional del Trabajo

ONU-Hábitat

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

ONUSIDA

Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

ONU Mujeres

Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer

PBSO

Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz

PMA

Programa Mundial de Alimentos

PNUD

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

UNICEF

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNESCO

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura