



Asamblea General

Distr. general
7 de agosto de 2018
Español
Original: inglés

Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 74 b) del programa provisional*

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

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

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voulé, presentado de conformidad con la resolución 32/32 del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/73/150](#).



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

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación aborda los vínculos que existen entre el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. El ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y la implementación de la Agenda 2030	4
III. El ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación para la consecución de la Agenda 2030	5
A. Un entorno propicio para la sociedad civil: requisito indispensable para la implementación de los objetivos de la Agenda 2030	5
B. La participación y la inclusividad en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	7
C. La transparencia y la rendición de cuentas como componentes fundamentales de la Agenda 2030	8
D. Alianzas con la sociedad civil	11
E. El apoyo a los derechos laborales en favor de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	13
IV. Los desafíos que enfrentan los agentes de la sociedad civil para contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	15
A. Las actividades de desarrollo y la labor humanitaria	17
B. Los grupos vulnerables y la promesa de no dejar a nadie atrás	18
C. Los derechos de los trabajadores	19
D. La gestión sostenible del medio ambiente y los recursos naturales	20
E. Las libertades fundamentales, la participación y la rendición de cuentas	21
V. Conclusiones y recomendaciones	22

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con lo dispuesto en la resolución 32/32 del Consejo. Se trata del primer informe temático del Relator Especial a la Asamblea General, y es el segundo informe temático que presenta desde que asumió sus funciones el 4 de abril de 2018.
2. En el informe, el Relator Especial se ocupa de examinar y destacar los vínculos que existen entre el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
3. Para preparar el informe, el Relator Especial recabó información de interesados diversos. Agradece en particular los aportes que recibió, dentro de un plazo muy limitado, de distintos Estados Miembros, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales de derechos humanos.
4. Atendiendo al tema del foro político de alto nivel que se celebrará en 2019, a saber, “El empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad: sociedades pacíficas e inclusivas, desarrollo del capital humano e igualdad de género”¹, el Relator Especial considera que el presente informe es una contribución inicial a los debates sobre el desarrollo sostenible que se vienen celebrando a nivel internacional y que su presentación es oportuna y está en consonancia con el seguimiento y examen coherentes, eficientes e inclusivos intrínsecos de la Agenda.

II. El ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y la implementación de la Agenda 2030

5. Al aprobar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados hicieron un nuevo llamamiento a la acción para cambiar el mundo con una visión transformadora del desarrollo. La Agenda 2030 reconoce “la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas”.
6. Los Estados, en su afán por trascender los Objetivos de Desarrollo del Milenio y abordar los asuntos que quedaron pendientes, incluyeron en la Agenda objetivos relacionados con cuestiones de derechos civiles y políticos, incluido el compromiso de crear sociedades más pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (Objetivo 16). En particular, la meta 16.10 se centra en las libertades fundamentales, entre las que se incluyen los derechos de reunión pacífica y de asociación.
7. El Relator Especial subraya que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son indivisibles de los demás derechos humanos. Son derechos decisivos para llegar a disfrutar plenamente de otros derechos humanos pues dan pie al ejercicio de diversos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. De manera análoga, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030 se procura hacer realidad el goce de los derechos humanos para todos en tanto se reconoce que la dignidad de la persona humana es fundamental y que la igualdad, la inclusividad y la no discriminación se logran mediante la participación.

¹ Véase [A/70/684](#).

8. El ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación es imprescindible para que cada Estado alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La democracia, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho son los pilares en que se sustentan los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y que les permiten prosperar para alcanzar el desarrollo sostenible. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación permiten que las personas se comuniquen, movilicen, organicen y conecten, pues propician la solidaridad y la formación de alianzas y contribuyen a conformar la opinión pública y a la adopción de decisiones, por lo que constituyen verdaderos agentes de cambio.

9. Gracias a esos derechos, las personas pueden expresar sus opiniones y organizarse de manera colectiva en torno a intereses comunes. En la arena social, son especialmente importantes porque ayudan a romper las barreras de la exclusión, un objetivo clave de la Agenda 2030.

10. En la Agenda se reconoce el papel destacado de la sociedad civil en su implementación. La actuación eficaz de la sociedad civil y sus repercusiones van a la par del disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, pues tal disfrute abre espacios para el empoderamiento, la participación, la inclusión, la transparencia y la rendición de cuentas.

11. Este enfoque es coherente con el punto de vista del Relator Especial, quien ha subrayado que la sociedad civil es un factor esencial para fomentar el desarrollo sostenible², y con la Agenda 2030, en la que se expresa que es “del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. A este respecto, el éxito de la implementación de la Agenda dependerá de que la sociedad civil disponga de espacios en los que pueda hacer escuchar sus opiniones, sin temor y sin injerencia.

III. El ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación para la consecución de la Agenda 2030

12. En esta sección, el Relator Especial estudia las cinco esferas en las que el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación es decisivo para la implementación de la Agenda 2030.

A. Un entorno propicio para la sociedad civil: requisito indispensable para la implementación de los objetivos de la Agenda 2030

13. En la Agenda 2030 se prevé que la sociedad civil tenga un papel fundamental en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La sociedad civil es a la vez un medio para asegurar la participación social en su implementación y el beneficiario de la promesa que encierran los Objetivos de “poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo; combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas; y garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales”.

14. El ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación contribuye a reforzar un sistema de equilibrio de poderes inclusivo y eficaz, que es inherente a la democracia e imprescindible en las sociedades donde se exige a quienes detentan el poder que rindan cuentas. Garantizar el goce de esos derechos es un requisito para la participación activa de las personas y de los agentes de la sociedad civil en la toma de decisiones en todas las instancias de gobierno, lo que es

² Véanse [A/69/635](#), [A/HRC/35/28](#) y [A/HRC/72/135](#).

especialmente pertinente para la capacidad de la sociedad civil de participar en la implementación del Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

15. De conformidad con el mandato encomendado al Relator Especial, al examinar y comparar el trato que se da a las asociaciones (sin fines de lucro) y las empresas, se determinó que había cinco esferas que eran esenciales para crear un entorno propicio para las asociaciones: a) los procedimientos de inscripción y los procesos de disolución, b) la regulación de las actividades, c) el acceso a los recursos, d) la influencia política y el acceso al poder, y e) la celebración de reuniones pacíficas³. Estas esferas son igualmente pertinentes en el contexto de la Agenda 2030 y siguen siendo importantes para alcanzar todos los objetivos y las metas.

16. Se considera que la participación y la actuación de la sociedad civil tienen lugar en condiciones generales propicias cuando el entorno, compuesto de normas jurídicas y prácticas, respeta las libertades fundamentales de reunión pacífica, asociación, expresión y protección de los defensores de los derechos humanos⁴.

17. La utilización del espacio público, la participación en el debate público y la posibilidad de organizar asociaciones contribuyen a abrir espacios públicos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que supone sociedades pacíficas, inclusivas y justas con instituciones eficaces, inclusivas y que rinden cuentas.

18. Ello comprende los derechos de los particulares a organizarse en grupos o a formar asociaciones, a sentirse libres para decidir la gobernanza interna de esos grupos o asociaciones de manera que puedan cumplir su misión con más eficacia, y, cuando sea necesario, también a interactuar con grupos interesados sin temor a las repercusiones.

19. Se debe garantizar también la libertad de reunión pacífica, pues las reuniones pacíficas desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública⁵. Esto sigue siendo pertinente al examinar la implementación de la Agenda 2030.

20. En toda la Agenda, y en Objetivos y metas específicos, se menciona la movilización de recursos financieros, que comprende el acceso a los recursos destinados a las organizaciones de la sociedad civil, las que deben ser capaces de recaudar fondos suficientes para funcionar y participar resueltamente en los procesos participativos nacionales, regionales e internacionales. En ese sentido, debe haber un marco jurídico propicio que permita acceder a financiación nacional o extranjera sin necesidad de obtener autorización previa y sin que se impongan restricciones oficiales al proceso y, además, obtener beneficios fiscales y recaudar fondos del público sin impedimentos administrativos.

21. El Relator Especial está firmemente convencido de que, en la implementación de la Agenda 2030, un elemento importante para crear un entorno propicio consiste en reconocer el valor intrínseco de la sociedad civil y crear espacios válidos e institucionalizados en los que puedan escucharse y valorarse sus opiniones diversas y plurales como contribución al logro de todos los Objetivos.

22. En resumen, un entorno propicio para la sociedad civil contribuye a la democracia y al desarrollo en igual medida, y el desarrollo está interrelacionado con la realización de los derechos humanos de forma tal que el goce de esos derechos

³ Véase [A/70/266](#).

⁴ Véase [A/HRC/27/29](#).

⁵ Véase [A/HRC/20/27](#).

apoya el logro de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

B. La participación y la inclusividad en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

23. Eliminar la discriminación es importante para lograr la participación plena y la inclusividad en el proceso de la Agenda 2030, especialmente debido a las promesas de “no dejar a nadie atrás”. Ello supone la participación de todos los interesados y de todas las personas de todos los países.

24. La promesa también evoca una norma de derechos humanos fundamental: la participación en la adopción de decisiones, en la que se reconoce que los interesados tienen derecho a ser partícipes genuinos en la formulación y aplicación de las políticas que los afectan y en la vigilancia de su cumplimiento⁶.

25. Asimismo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege el derecho de toda persona a participar, sin distinciones ni restricciones indebidas, entre otras cosas, en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. El Comité de Derechos Humanos reconoce que el pleno disfrute de esos derechos depende de la libre comunicación de información e ideas acerca de cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos y sus representantes, y que ello requiere el libre ejercicio de los derechos a la reunión pacífica y a la asociación, entre otros derechos⁷.

26. El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos es un concepto amplio, cuya finalidad consiste en lograr que las personas se impliquen plenamente en los procesos de adopción de las decisiones que les afectan y puedan influir realmente en ellos. Los derechos relativos a la participación en la vida pública suponen la celebración de consultas en cada fase de la redacción de disposiciones legislativas y la elaboración de políticas, así como la capacidad y el espacio para emitir críticas y presentar propuestas dirigidas a mejorar el funcionamiento y la inclusividad de todos los órganos gubernamentales que se ocupan de los asuntos públicos⁸.

27. La posibilidad de organizar reuniones pacíficas o de sumarse a ellas y de formar asociaciones o ingresar en ellas es imprescindible para empoderar y movilizar a las personas en torno a una cuestión, plantear reivindicaciones y aspiraciones e influir en las decisiones sobre políticas públicas; es decir, esos derechos son fundamentales para que se dé la participación pública.

28. El Relator Especial pone de relieve la necesidad de que haya normas claras y coherentes sobre la participación auténtica de la sociedad civil en el marco de la implementación de la Agenda 2030. Disponer de recursos para facilitar esa participación y dar cabida a una amplia variedad de agentes cívicos, incluidos los movimientos sociales, y de intervenciones, como protestas y manifestaciones, es esencial para crear un entorno inclusivo en el que no se deje de oír ninguna opinión.

29. Los principios que suscribieron los Estados en la Agenda 2030 coinciden en gran medida con las normas de derechos humanos. Por ejemplo, la promesa de que nadie se quedará atrás, el Objetivo 5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lograr

⁶ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm.18 (2005) sobre el derecho al trabajo, párr. 42.

⁷ Véase la observación general núm. 25 (1996) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto.

⁸ Véase [A/HRC/27/29](#), párr. 21.

la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas, y el Objetivo 10, reducir la desigualdad en los países y entre ellos, reflejan el principio de derechos humanos de la no discriminación y la igualdad.

30. Desmantelar la discriminación entraña abordar las causas estructurales profundas que mantienen a las personas en situación de pobreza y que las marginan o excluyen en las leyes, las políticas y las prácticas sociales, a lo que pueden contribuir la cooperación técnica y el desarrollo de la capacidad en materia de derechos humanos⁹. Se trata de prestar especial atención a los más pobres, los más vulnerables y los más rezagados, intención que se corresponde con la de concentrarse en la discriminación sustantiva, partiendo de que se reconoce que hay grupos de personas que sufren prejuicios históricos o persistentes y que en algunos casos los Estados están obligados a adoptar medidas especiales para eliminar las condiciones que perpetúan la discriminación¹⁰.

31. El Relator Especial destaca el hecho de que en los procesos nacionales de seguimiento y examen de los progresos realizados se deberán celebrar consultas amplias, dirigidas por los Estados, y para ello se deberá contactar y tener en cuenta a interesados múltiples y muy diversos, entre ellos a representantes de la sociedad civil a nivel de base, para que participen de manera efectiva.

32. El Relator Especial reconoce que las instituciones nacionales de derechos humanos también desempeñan un papel importante al coordinar la participación de un gran número de interesados pues son las más idóneas para vincular a partes interesadas de distinto tipo, entre ellas los Gobiernos, la sociedad civil, asociados para el desarrollo, empresas, organismos de las Naciones Unidas y otros, como se reafirmó en la Declaración de Mérida aprobada por esas instituciones, que se basa en el entendimiento de que los derechos humanos y la Agenda 2030 son marcos que se refuerzan mutuamente¹¹.

33. Mediante el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se logrará una mayor participación e inclusión de agentes clave en la Agenda 2030, incluso mediante el empoderamiento de las personas, los grupos y las poblaciones más marginados, vulnerables e insuficientemente representados.

C. La transparencia y la rendición de cuentas como componentes fundamentales de la Agenda 2030

34. Los Gobiernos son los responsables principales de realizar, en los planos nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de la Agenda 2030, y en esos procesos el foro político de alto nivel desempeña el papel central a nivel mundial (véase el párr. 47 de la Agenda). Los procesos de seguimiento y examen promoverán la rendición de cuentas ante los particulares, se guiarán por varios principios, como la inclusividad, la participación y la transparencia, estarán centrados en las personas, tendrán en cuenta las cuestiones de género, respetarán los derechos humanos y prestarán especial atención a los más pobres, los más vulnerables y los más rezagados (*ibid.*, párr. 74 d) y e)). Los procesos de seguimiento y examen también serán de carácter voluntario y estarán liderados por los países (*ibid.*, 74 a)), que con ese fin presentarán informes nacionales voluntarios que estarán en consonancia con las prioridades temáticas anuales definidas por el foro político de alto nivel.

⁹ Véase [A/HRC/38/28](#), párr. 32.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20, párrs. 8 y 9.

¹¹ Puede consultarse en:

<https://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/12IC/Background%20Information/Merida%20Declaration%20FINAL%20ESP.pdf>.

35. Una de las deficiencias detectadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue la escasa rendición de cuentas debido a la falta de responsabilidades claras entre los distintos agentes. Por esa razón, los beneficiarios del logro de esos Objetivos no podían contribuir realmente a conformar las decisiones, y no había consecuencias importantes por no alcanzar los objetivos, que consistían predominantemente en aspiraciones. Además, resultaba difícil responsabilizar a los países industrializados por el cumplimiento de los compromisos que habían asumido con la alianza mundial para el desarrollo y por las repercusiones que sus políticas de desarrollo, ayuda, comercio e inversión tenían para los derechos humanos a nivel transnacional¹².

36. La rendición de cuentas presupone responsabilizarse por la obtención de resultados concretos. Desde una perspectiva basada en los derechos humanos, esos resultados concretos dimanarían de los derechos humanos y las obligaciones correspondientes. Los titulares de derechos tienen que estar en condiciones de exigir que se ejecuten los programas y de vigilar su aplicación, a fin de obtener los resultados deseados. En estos casos es también importante tener capacidad de movilización mediante el ejercicio de las libertades de reunión pacífica y de asociación. Las disposiciones de la Agenda 2030 sobre la rendición de cuentas no llegan a ser normas de derechos humanos vinculantes pues son de carácter voluntario y están dirigidas por los Gobiernos. No obstante, los Estados Miembros han encomendado al foro político de alto nivel que aproveche los exámenes anteriores y los mecanismos existentes de presentación de informes, incluidos los informes y las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos y de sus mecanismos y órganos subsidiarios.

37. El Relator Especial considera que los procesos participativos de examen a nivel nacional en los que la sociedad civil desempeña una función integral respaldan la transparencia y la rendición de cuentas sobre los resultados y, por consiguiente, el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación permite que la sociedad civil ayude de manera efectiva a vigilar abiertamente el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

38. Un buen ejemplo que ilustra la forma en que los Gobiernos pueden empoderar a las personas y promover la participación de la sociedad civil en la implementación de la Agenda 2030 es el Acuerdo de Escazú, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, aprobado en marzo de 2018 por 24 países de América Latina y el Caribe. El Acuerdo desarrolla el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, según el cual el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos. El Acuerdo es también el primer instrumento vinculante que ofrece un régimen específico de protección de los defensores de los derechos humanos ambientales y sus organizaciones. Al tiempo que el Acuerdo promueve la participación de los ciudadanos, el público también participó directamente en su proceso de negociación pues se eligieron representantes del público para que se sentaran a la mesa de negociaciones y presentaran propuestas a los delegados¹³.

39. Los programas presupuestarios participativos de Jordania, organizados por la organización sin fines de lucro Partners-Jordan, son otro ejemplo de actividad colaborativa que facilita que las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales se impliquen en la gobernanza local. Gracias a esos programas, se han reasignado fondos a las esferas prioritarias determinadas por los

¹² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *¿Quién debe rendir cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015* (Nueva York y Ginebra, 2013); puede consultarse en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable_sp.pdf.

¹³ Comunicación de la Civic Space Initiative, julio de 2018.

ciudadanos, que ya pueden exigir a sus gobiernos municipales que rindan cuentas por servicios no prestados¹⁴. Los programas promueven la participación cívica y la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales, en consonancia con el logro del Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

40. La exhortación a elaborar indicadores y datos estadísticos desglosados para seguir de cerca el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es importante a los fines de la rendición de cuentas. Algunos países, como Filipinas, Kenya, Nepal, Samoa y Zimbabwe, ya han encontrado problemas relacionados con el desglose insuficiente de los datos¹⁵. En las actividades de seguimiento y reunión de datos es preciso emplear enfoques de colaboración creativos, innovadores, eficientes y eficaces en función de los costos. Contar con múltiples fuentes de datos, incluso aquellos de cuya producción y seguimiento se encargan las organizaciones no gubernamentales, no solo ayuda a llenar las lagunas de datos sobre grupos que de otra manera quedarían excluidos, sino que también favorece la pertinencia y el desglose de los datos, empodera a los titulares de derechos y los grupos vulnerables y ayuda a disipar inquietudes en relación con la privacidad¹⁶.

41. El Relator Especial reconoce el papel que pueden desempeñar las instituciones nacionales de derechos humanos como instituciones de seguimiento y rendición de cuentas. Señala que la Declaración de Mérida alienta a esas instituciones a que colaboren entre sí para desarrollar la capacidad y compartir experiencias a fin de contribuir a un enfoque de la implementación de la Agenda 2030 que se base en los derechos humanos. Las instituciones de ese tipo pueden tener distintas funciones como, por ejemplo, las de promover la participación y las consultas transparentes e inclusivas; dar seguimiento a los progresos realizados en la aplicación de las estrategias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible; ponerse en contacto con los Gobiernos y exigirles que en los informes que presenten a los parlamentos, el público general y los mecanismos nacionales, regionales e internacionales rindan cuentas por avances escasos o desiguales; y, mediante mecanismos de justicia diversos, facilitar el acceso a la justicia, la reparación y la compensación de quienes padezcan abusos o violaciones de sus derechos¹⁷.

42. Desde la perspectiva del Relator Especial, los principios centrales de la Agenda 2030 examinados más arriba se sustentan en gran medida en la participación de la sociedad civil. La sociedad civil ya cumple una función importante que consiste, entre otras cosas, en vigilar la situación de los derechos humanos y presentar información al respecto en diversos mecanismos de derechos humanos internacionales y regionales, apoyar las visitas a los países, crear conciencia sobre determinadas situaciones, formular declaraciones y presentar informes paralelos.

43. La sociedad civil también se ocupa de dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de diversas maneras; por ejemplo, participa en la redacción de los informes nacionales voluntarios. Para elaborar los informes, en varios países, como Alemania, Botswana, el Ecuador, Etiopía, Polonia y la República Democrática Popular Lao, se organizaron consultas con una gama de partes interesadas, entre ellas asociaciones sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales internacionales, organismos de las Naciones Unidas, asociados para el desarrollo, académicos y el sector privado.

¹⁴ Comunicación de la Comunidad de Democracias, julio de 2018.

¹⁵ Véanse los informes nacionales voluntarios en <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>.

¹⁶ Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca, "Human rights and data: Tools and resources for sustainable development" (Copenhague, 2017), pág.39; puede consultarse en: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelsesr/sdg/data_report_2016.pdf.

¹⁷ *Ibid.*, pág.51.

44. Asimismo, diversos Gobiernos, entre ellos los de Albania, Eslovaquia, Hungría, Jamaica, el Líbano, Malí y México (véase E/HLPF/2018/5), así como los de Botswana, el Brasil, Finlandia, Indonesia y Tailandia, crearon comités de múltiples interesados, en los que estaban representadas instituciones gubernamentales importantes, la comunidad empresarial, la sociedad civil, los círculos académicos y las organizaciones internacionales, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, y que se encargarían de dirigir y coordinar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

45. Otros países, como el Afganistán, las Bahamas y Colombia, se han comprometido a oficializar su interacción con interesados como la sociedad civil en sus actividades de implementación. En países como Australia y Malta (véase E/HLPF/2018/5), así como en Azerbaiyán, Chile y Chipre, la sociedad civil se ocupa de concienciar sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, formar alianzas y abordar los riesgos y las oportunidades intrínsecas de la Agenda 2030. En Botswana, la sociedad civil tradujo los Objetivos al idioma vernáculo, mientras que el Gobierno de Francia interactúa con la sociedad civil y otros interesados en el entendimiento de que profundizar la democracia es una de las mejores respuestas al auge de todas las formas de radicalismo y exclusión.

46. Por su carácter facilitador, el ejercicio de esos derechos hace que los grupos y las personas actúen como contribuyentes a la implementación de los Objetivos y vigilen el proceso.

D. Alianzas con la sociedad civil

47. En la Agenda 2030 se hace gran hincapié en que haya una alianza mundial que trabaje con un espíritu de solidaridad mundial. De esa manera, se reconoce que para los Estados no resulta viable implementar la Agenda si no establecen una colaboración conjunta con otras partes interesadas.

48. El Relator Especial sostiene la opinión de que una sociedad civil próspera, que pueda ejercer sus derechos a reunirse y asociarse libremente, tiene un papel fundamental en esa alianza, teniendo en cuenta sus contribuciones al desarrollo sostenible. Esas contribuciones consisten en: producir y analizar datos; examinar y reconfigurar las políticas de desarrollo sobre la base de sus conocimientos técnicos; garantizar que se tengan en cuenta las opiniones de las poblaciones marginadas y vulnerables; proporcionar acceso a lugares remotos y a poblaciones menos atendidas; centrar la atención en objetivos poco conocidos y presionar para pasar a la acción; y concienciar a los interesados y unirlos para acometer juntos los desafíos del desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

49. El Gheskio Center, una organización no gubernamental que presta servicios de atención primaria de la salud y de investigación y formación en Haití es un ejemplo del tipo de organización de la sociedad civil que colabora estrechamente con el Gobierno para desarrollar un sistema de salud sostenible en un país plagado de crisis sanitarias y humanitarias asociadas a los desastres naturales. Esa colaboración permitió disminuir la mortalidad infantil en un 50% a mediados de la década de 1990, y más recientemente, a partir de 2009, reducir la tasa de transmisión del VIH de la madre al hijo a menos del 5%¹⁸. La alianza, que ha sido testigo de las mejoras obtenidas en el estado general de salud de la población, responde a los Objetivos 3 y 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relacionados con la buena salud y el bienestar y con el desarrollo de la infraestructura mediante actividades de capacitación y medios didácticos, respectivamente.

¹⁸ Comunicación de la Comunidad de Democracias, julio de 2018.

50. En Tailandia, el Gobierno, junto con la sociedad civil, diseñó la metodología y los procesos para priorizar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible teniendo en cuenta el contexto local. El Gobierno también creó en cada provincia una empresa social que se encarga de promover y fortalecer la labor de las empresas sociales y las organizaciones de la sociedad civil y los voluntarios. Diversos interesados, incluidos los sectores privado y público, los académicos, la sociedad civil y miembros de las comunidades, trabajan juntos para fomentar la economía comunitaria y el bienestar sostenible de la población.

51. El Relator Especial observa el valor que tienen algunos espacios, como la plataforma Global Deal, una alianza de múltiples interesados que reúne a Gobiernos, organizaciones de empresas y empleadores, sindicatos, organizaciones internacionales y asociaciones que representan a la sociedad civil en torno al objetivo común de desarrollar y aprovechar el potencial del diálogo social y unas relaciones sectoriales sólidas como instrumentos para promover el trabajo de calidad, en consonancia con el Objetivo 8, sobre el trabajo decente y el crecimiento económico, y fomentar una mayor igualdad y un crecimiento más inclusivo, en consonancia con el Objetivo 10, sobre la reducción de las desigualdades.

52. La alianza, siendo un instrumento operacional concreto de la Agenda 2030, publicó un informe¹⁹ en el que se afirmaba que un diálogo social mejorado podía crear oportunidades ventajosas para todos en las que mercados laborales más inclusivos y el crecimiento económico produjeran mejores resultados socioeconómicos y un mayor bienestar para los trabajadores, aumentaran el rendimiento en las empresas y restablecieran la confianza en los Gobiernos.

53. Otro ejemplo es la Alianza para el Gobierno Abierto, que ofrece posibilidades de interacción formal entre la sociedad civil, los Gobiernos y otros interesados clave en el proceso de implementación de los Objetivos. Además de compartir principios como la transparencia, la participación cívica, instituciones públicas responsables y la innovación tecnológica recogidos en la Agenda 2030, la Alianza se propone obtener de los gobiernos compromisos concretos de promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza²⁰. En el plano nacional, la Alianza puede ser un ejemplo valioso de la forma de asegurar la participación de la sociedad civil en la labor relacionada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ofrece a la sociedad civil y los Gobiernos una plataforma para trabajar juntos con miras a formular y cumplir los compromisos nacionales en numerosas esferas de desarrollo, como el medio ambiente, la salud y el género, y darles seguimiento. Para cumplir esos compromisos suele ser necesario estimular el acceso de los ciudadanos a la información y la adopción de decisiones en esos ámbitos, así como el acceso no discriminatorio a los bienes y servicios públicos pertinentes.

54. En este marco, Eslovaquia aprobó en 2017 el Plan de Acción Nacional para la Implementación de los Objetivos, que contempla la participación de agentes pertinentes como las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Con la participación de la sociedad civil, se aprobó un año después una serie de prioridades nacionales para implementar la Agenda 2030. Esas prioridades servirán de base para formular una estrategia de desarrollo nacional hasta 2030, cuya aprobación se prevé para el segundo trimestre de 2019. El proceso de formulación de la estrategia emula el proceso participativo ya establecido durante la fase de elaboración de las prioridades nacionales, en el que intervinieron y cooperaron activamente las

¹⁹ Puede consultarse en: www.theglobaldeal.com/app/uploads/2018/05/GLOBAL-DEAL-FLAGSHIP-REPORT-2018.pdf.

²⁰ www.opengovpartnership.org/about/about-ogp.

organizaciones no gubernamentales y agentes de la sociedad civil, así como la población.

55. En la implementación de la Agenda 2030 se ha asignado un papel destacado a las alianzas con el sector privado. Las alianzas deben establecerse conforme a las premisas de la protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y la responsabilidad empresarial, que a su vez se basa en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, la Guía de Debida Diligencia para la Conducta Empresarial Responsable²¹, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social²², de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

56. En cuanto a la creación de alianzas, el Relator Especial desea recordar la necesidad de ampliar el espectro de agentes importantes con los que cabría interactuar, sin dejar de asegurar que se protejan y consoliden las libertades fundamentales. Por ejemplo, en Eslovaquia y Suiza, entre otros países, se ha tratado de implicar más al parlamento en los procesos de la Agenda 2030. En Grecia, se ha propuesto implicar al Parlamento Helénico en los procesos generales de examen y seguimiento de la implementación de los Objetivos. En Malí, se creó un comité parlamentario para evaluar el cumplimiento de los Objetivos y darles seguimiento.

57. Por su parte, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos comenzó a examinar el papel de los gobiernos locales y las autoridades municipales como agentes clave que facilitan el ejercicio de los derechos y los hacen valer en la práctica en muchos países. Esas autoridades suelen ser ignoradas cuando se elaboran programas de capacitación y desarrollo de la capacidad, pues se presta más atención al Gobierno y a la policía. En ese sentido, el Relator Especial considera que debería tenerse más en cuenta a los gobiernos locales y las municipalidades a la hora de desarrollar la capacidad democrática y que estos, y los representantes locales de la sociedad civil que trabajan con ellos, podrían ser un factor fundamental para promover y facilitar la labor de implementación de la Agenda 2030 (Objetivo 17).

E. El apoyo a los derechos laborales en favor de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

58. En la esfera laboral, el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación es igualmente vital para alcanzar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues permite que los trabajadores y empleadores formen e integren sindicatos y entablen diálogos y negociaciones no solo en el lugar de trabajo, sino también en lo que respecta a las políticas de desarrollo que fomentan el progreso socioeconómico equitativo y la inclusividad²³.

59. La OIT, única institución mundial de carácter tripartito, desempeña un papel singular pues establece las normas sobre los principios y derechos fundamentales en el ámbito laboral. Entre los convenios fundamentales de la OIT se cuentan el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87), que exhorta a los Estados a prevenir la discriminación de los sindicatos, proteger a las organizaciones de empleadores y trabajadores contra la injerencia mutua y promover la negociación colectiva, y el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98), que protege a los trabajadores que ejercen su derecho a organizarse, defiende el principio de la no

²¹ www.oecd.org/investment/due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct.htm.

²² www.ilo.org/empent/areas/mne-declaration/lang--es/index.htm.

²³ Comunicación de la Confederación Sindical Internacional.

injerencia entre las organizaciones de trabajadores y empleadores, y promueve la negociación colectiva voluntaria. Esos derechos fundacionales son indispensables para la protección de otros derechos laborales básicos. Los Estados que son miembros de la OIT están obligados a respetar los principios de la libertad de asociación, hayan ratificado o no los convenios correspondientes²⁴.

60. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales protegen expresamente el derecho a formar sindicatos y a afiliarse a ellos. El derecho internacional de los derechos humanos también impone a los Estados la obligación de promover activamente, fomentar y facilitar el disfrute de los derechos fundamentales, incluidos los derechos laborales²⁵. Además, la noción de que los Estados deben promover el sindicalismo está implícita en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los Estados deben tomar medidas para asegurar que no interfieran terceros en los derechos sindicales²⁶.

61. En el mundo del trabajo, la libertad de asociación y el reconocimiento genuino del derecho a la negociación colectiva van a la par. Ambos son principios y derechos fundamentales en el ámbito laboral, que, en consonancia con la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, los Estados Miembros deben respetar, promover y hacer realidad, independientemente de la región o el nivel de desarrollo económico o de si han ratificado o no los convenios correspondientes²⁷.

62. Esos derechos y el diálogo social están muy interrelacionados con las promesas hechas en la Agenda 2030 de crear las condiciones necesarias para lograr un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, la prosperidad compartida y el trabajo decente. Son importantes también para desarrollar economías dinámicas, sostenibles, innovadoras y centradas en las personas, y son pilares a la hora de crear y reforzar los procesos democráticos, que son a su vez la piedra angular del desarrollo sostenible.

63. Según la OIT, el diálogo social comprende “todo tipo de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de Gobiernos y asociados sociales o entre asociados sociales sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales”²⁸.

64. En el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el vínculo entre el ejercicio de esos derechos y el diálogo social y la contribución de los sindicatos a los procesos de adopción de decisiones puede tener implicaciones de largo alcance en la formación de consenso y la cohesión social, pues facilita la aplicación eficaz de las políticas, promueve el progreso socioeconómico y constituye un instrumento de gobernanza para el desarrollo sostenible, representando así un medio de implementación clave de la Agenda 2030.

65. En ese sentido, la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo de la Confederación Sindical Internacional preparó tres estudios de caso sobre Ghana, Indonesia y el Uruguay en los que se mostraban los importantes aportes que podían

²⁴ Véase [A/71/385](#), párr. 57.

²⁵ Véase [A/70/266](#), párr. 4.

²⁶ Véase [A/71/385](#), párr. 55.

²⁷ Comunicación de la Oficina Internacional del Trabajo, julio de 2018.

²⁸ Oficina Internacional del Trabajo (OIT), “Social Dialogue”, disponible en www.ilo.org/public/english/dialogue/download/brochure.pdf.

hacer los trabajadores al desarrollo sostenible cuando se garantizaban sus derechos en un entorno propicio²⁹.

66. En el caso de Ghana se presenta el papel del diálogo social institucionalizado en el aumento del salario mínimo y se resalta la forma en que otras formas de diálogo social, como consultas y conversaciones con los sindicatos, han contribuido a la elaboración de la estrategia de reducción de la pobreza y políticas nacionales de empleo, juventud y protección social. En el caso del Uruguay, el estudio pone de relieve la apertura de espacios para poner en práctica reformas estructurales relacionadas con políticas sociales (cobertura de la protección social y la seguridad social) y económicas (incrementos salariales) a través del diálogo social, que han conllevado reducciones de los niveles de pobreza y desigualdad. En el caso de Indonesia, el papel del diálogo social se centra en la reforma de las leyes de seguridad social para ampliar su cobertura a toda la población, incluidos los trabajadores de la economía informal. En el estudio se describe la importancia del diálogo social para la elaboración de los dos programas de trabajo decente de la OIT en Indonesia, pero también se reseña la contribución del diálogo social a los incrementos del salario mínimo antes de las reformas regresivas emprendidas a finales de 2015.

67. Todos esos estudios de caso guardan relación con el logro del Objetivo 1, poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; el Objetivo 5, lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas; el Objetivo 8, promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; el Objetivo 10, reducir la desigualdad en los países y entre ellos; y el Objetivo 16, sobre sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

68. El derecho a la libertad de asociación constituye una condición previa para emprender libremente la negociación colectiva, que puede arrojar resultados positivos importantes en relación con las desigualdades, la reducción de la pobreza y el progreso social y económico. El ejercicio de esos derechos fundamentales dependerá de que exista un entorno propicio donde los sindicatos puedan participar, a través del diálogo social, en los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones de desarrollo socioeconómico.

IV. Los desafíos que enfrentan los agentes de la sociedad civil para contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

69. El cierre de los espacios cívicos es resultado de las medidas restrictivas que los Estados imponen cada vez más a la sociedad civil y que impiden que las personas y los grupos tengan libertad para ejercer sus derechos a reunirse de forma pacífica, asociarse libremente y expresarse abiertamente. Durante varios años, conforme a su mandato, el Relator Especial ha documentado numerosas formas que emplean tanto los Estados como los agentes no estatales para entorpecer el ejercicio de esos derechos.

70. En su informe más reciente³⁰, el Relator Especial definió ocho tendencias observadas a nivel mundial en la imposición de restricciones al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, a saber, a) el uso de la legislación para suprimir el ejercicio legítimo de la libertad de reunión pacífica y de

²⁹ Véase el informe íntegro en: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/social_dialogue_development_es.pdf.

³⁰ [A/HRC/38/34](#).

asociación; b) la penalización de las protestas pacíficas y el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza para contrarrestarlas o reprimirlas; c) la represión de los movimientos sociales; d) la estigmatización de los agentes de la sociedad civil y los ataques contra ellos; e) la aplicación de restricciones a determinados grupos; f) las limitaciones de derechos durante los períodos electorales; g) los efectos negativos del alza del populismo y el extremismo; y h) las obstrucciones en el espacio digital.

71. Esas tendencias, junto con las medidas dirigidas a restringir o silenciar el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, menoscaban el empoderamiento de las personas y sus derechos a expresarse y a participar en actividades —políticas, económicas, sociales, culturales, ambientales— colectivas que conforman el núcleo de todos los compromisos expresados en la Agenda.

72. Dadas las repercusiones importantes que tiene la actuación de la sociedad civil en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el compromiso de lograr la Agenda 2030 debe traducirse de manera efectiva en un compromiso de ampliar y mantener los espacios cívicos. Lamentablemente, el espacio para la participación en la vida cívica se ha venido cerrando en muchos países del mundo, tanto bajo regímenes autoritarios como en países democráticos. Esas restricciones entorpecen la capacidad de la sociedad civil de participar en la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030.

73. Las restricciones a la participación cívica pueden tener, entre otras, las siguientes consecuencias³¹:

a) Una disminución en la prestación de servicios, lo que afecta a los medios de vida de muchas personas que dependen de los servicios y la asistencia que prestan las organizaciones de la sociedad civil;

b) Un mayor riesgo de conflicto, ocasionado por el recrudecimiento de las tensiones derivadas de reivindicaciones no resueltas y demandas insatisfechas de personas que no pueden encauzarlas debidamente;

c) La pérdida de oportunidades económicas, debido a la pérdida de ingresos en concepto de impuestos sobre la renta y de otro tipo y de puestos de trabajo y a la disminución de la actividad económica en sectores e industrias que producen servicios y bienes;

d) La corrupción y la asignación ineficiente de recursos derivadas de unas menores exigencias de la sociedad civil en cuanto a la vigilancia y la rendición de cuentas.

74. En sus informes nacionales voluntarios sobre la Agenda 2030, varios Gobiernos definieron los desafíos que enfrentaban para lograr incluir a la sociedad civil en los procesos de implementación. El Canadá, por ejemplo, señaló la exclusión de comunidades marginadas de los procesos de la Agenda 2030. México reconoció el reto que suponía institucionalizar mecanismos de participación y formular en conjunto políticas públicas y propuso como solución oficializar los mecanismos de participación de la sociedad civil. Bangladesh declaró que estaba trabajando para determinar la forma de aumentar la participación de todos los interesados en su labor de implementación de los Objetivos. Además, determinó que la movilización de recursos era un desafío que podría superarse si se desarrollaban medios innovadores de obtener financiación de los sectores tanto público como privado y de los asociados para el desarrollo y si se garantizaba un uso eficaz y eficiente de los recursos. El Salvador trató de asegurar que otros agentes e instancias de gobierno participasen de

³¹ Comunicación de la Comunidad de Democracias, julio de 2018.

manera efectiva en la implementación de la Agenda y de movilizar recursos financieros nacionales e internacionales para la causa.

75. A continuación, se examinan los efectos de la limitación de los espacios cívicos en varios temas pertinentes.

A. Las actividades de desarrollo y la labor humanitaria

76. Es imposible restar importancia a la labor que realizan las organizaciones humanitarias y de desarrollo de la sociedad civil para apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estas organizaciones se ocupan de prestar servicios y asistencia con la finalidad de promover, directa o indirectamente, la mayoría de los Objetivos, incluidos, principalmente: poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo (Objetivo 1); poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (Objetivo 2); garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades (Objetivo 3); garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos (Objetivo 4); lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (Objetivo 5); garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos (Objetivo 6).

77. Esos Objetivos están vinculados estrechamente con los derechos económicos y sociales, y muchas de las metas se corresponden con elementos de derechos específicos recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³². Las organizaciones humanitarias y de desarrollo que trabajan en esas esferas apoyan por tanto a los Estados para que cumplan las obligaciones que les incumben con respecto a esos derechos.

78. En la Agenda 2030, los Estados se comprometieron también a emprender acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar obstáculos y restricciones, fortalecer el apoyo a las personas que vivían en zonas afectadas por emergencias humanitarias complejas y en zonas afectadas por el terrorismo y atender sus necesidades especiales.

79. Sin embargo, cabe señalar cuatro obstáculos comunes para la creación de un entorno que sea propicio para las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan del desarrollo³³:

a) Unos requisitos legales y administrativos engorrosos, que estrechan el ámbito de actividades de desarrollo permisible, imponen condiciones excesivas a la presentación de informes o a la renovación, y de manera general entorpecen el cumplimiento de los mandatos de las organizaciones de la sociedad civil;

b) Las restricciones a la financiación y la afiliación extranjeras, que tienen efectos devastadores en muchas organizaciones de la sociedad civil dedicadas a actividades de desarrollo cuya existencia depende del acceso a recursos extranjeros;

c) Las leyes y políticas de lucha contra el terrorismo que impiden transferir fondos a organizaciones terroristas o asociarse o afiliarse a ellas, que entre otras consecuencias debilitan la labor de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a actividades de desarrollo en zonas de alto riesgo o donde hay grupos extremistas,

³² Véase C. Goley, “No one will be left behind: the role of United Nations Human Rights Mechanism in monitoring the Sustainable Development Goals that seek to realize economic social and cultural rights” (Ginebra, 2018), págs. 28 a 34; puede consultarse en: www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Briefing11-interactive-HD.pdf.

³³ Comunicación de la Civic Space Initiative, julio de 2018.

debido a la probabilidad de contacto (incluso de manera no intencionada) con esos grupos;

d) La denigración, la desconfianza y la violencia, que traen como resultado que la relación entre el Gobierno y la sociedad civil sea antagónica y a menudo vaya a parar en una falta de colaboración, una asignación ineficiente de los recursos y problemas de comunicación. Los ataques lanzados contra activistas de las organizaciones de la sociedad civil disuaden a otras organizaciones de trabajar en ámbitos difíciles, pero fundamentales, debido a la preocupación por la seguridad de su personal.

80. El Relator Especial observa el impacto que han tenido las restricciones impuestas a la labor humanitaria y de desarrollo, no solo en las organizaciones y el personal, sino también, especialmente, en los más necesitados de servicios y asistencia. Advierte acerca del efecto perjudicial que ello puede tener en los esfuerzos por atender a los más rezagados y a aquellos a los que resulta más difícil llegar.

B. Los grupos vulnerables y la promesa de no dejar a nadie atrás

81. La Agenda 2030 reconoce la necesidad imperiosa de empoderar a las personas vulnerables, entre ellas todos los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas que viven con el VIH/sida, las personas de edad, los pueblos indígenas, los refugiados y desplazados internos y los migrantes. Las personas vulnerables y los grupos en situación de riesgo enfrentan obstáculos para ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación³⁴.

82. Entre esos obstáculos se cuentan las leyes y políticas que contienen disposiciones discriminatorias, por los efectos adversos que tienen en esos grupos, y las prácticas que ponen en peligro o impiden el goce de esos derechos.

83. El Relator Especial está preocupado por los impedimentos para el logro del Objetivo 3, así como para el ejercicio del derecho al más alto nivel posible de salud, que han causado las restricciones impuestas a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con las personas que viven con el VIH/sida. En Etiopía, Kenya y Uganda, por ejemplo, las organizaciones de ese tipo han tenido que enfrentar la criminalización, discriminación y marginación de determinadas poblaciones dentro de los grupos a los que atienden. En Etiopía y Uganda, las organizaciones tienen dificultades para abrir cuentas bancarias, celebrar reuniones públicas e incluso colocar carteles en sus propias puertas de entrada. Se ven constreñidas por trámites burocráticos onerosos y causas judiciales que cuestionan su derecho a existir, por lo que tienen que gastar energía y recursos que podrían emplear para mejorar la condición de las personas en situación de riesgo³⁵.

84. En el contexto del Objetivo 5, relativo a la igualdad de las mujeres y las niñas, el principio de “asegurar que nadie se quede atrás” exige la igualdad tanto sustantiva como formal, la no discriminación y el empoderamiento de la mujer, consagrados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Los defensores de los derechos humanos, incluidos los defensores de los derechos humanos de las mujeres que se ocupan de diversas cuestiones, a menudo enfrentan amenazas, acoso y violencia cuando impugnan las normas tradicionales sobre el lugar de la mujer en la sociedad y al ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. También pueden ser víctimas de ataques en forma

³⁴ Véase [A/HRC/26/25](#), párr. 23.

³⁵ ICNL, “Reinforcing Marginalization: The Impact of Closing Civic Space on HIV Response in Ethiopia, Kenya and Uganda”, en www.icnl.org/programs/africa/ICNL-Reinforcing-Marginalization.pdf.

de campañas de desprestigio, agresiones físicas y sexuales, por ejemplo, durante manifestaciones pacíficas, e incluso homicidios, como el de Berta Cáceres, una activista ambiental y dirigente indígena hondureña. Los defensores de los derechos humanos de las mujeres también pueden verse sometidos a restricciones de viaje, financiación y seguridad que les impiden participar en foros mundiales como las reuniones del Consejo de Derechos Humanos. El auge mundial del autoritarismo y las ideologías fundamentalistas y extremistas limita igualmente el espacio de las mujeres y las niñas. Las intersecciones entre el género y otros parámetros de marginación, como el origen étnico y la raza, generan otros impedimentos al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

C. Los derechos de los trabajadores

85. Las restricciones que se imponen a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación tienen efectos perjudiciales en el logro de varios objetivos, lo que afecta a los derechos de los trabajadores.

86. El Objetivo 8 es el objetivo que de manera más integral se corresponde con el derecho al trabajo, y sus metas comprenden, entre otras cosas: promover políticas que apoyen la creación de puestos de trabajo decentes (8.3); lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor (8.5); reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados ... (8.6); proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores (8.8); elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo (8.9); y desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes (8.b). Además, varios de los demás Objetivos son ampliamente pertinentes para el derecho al trabajo³⁶.

87. No obstante el papel crucial que desempeñan en la protección de los derechos laborales mediante el diálogo social y los procesos de toma de decisiones, en los Objetivos no se menciona a los sindicatos. Tampoco se mencionan el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga. Sin embargo, un entorno cívico favorable, y especialmente los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son instrumentos esenciales para fortalecer la protección de los derechos de los trabajadores. Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son decisivos para que haya democracia y dignidad, pues permiten que las personas emitan sus opiniones y representen sus intereses, exijan cuentas a los Gobiernos y se empoderen para actuar. Esos derechos son un medio para nivelar la relación desigual entre trabajadores y empleadores, por lo que ayudan a los trabajadores a remediar abusos y obtener salarios justos, trabajar en condiciones de seguridad y asumir una posición colectiva³⁷. Para alcanzar los Objetivos y asegurar que nadie se quede atrás, los Estados deben garantizar que existan las condiciones necesarias para que los trabajadores formen e integren sindicatos. Es esencial que los sindicatos sean capaces de funcionar libremente³⁸. La OIT ha señalado que el derecho a organizarse y a negociar contratos colectivos constituye una base indispensable para el diálogo social, una gobernanza eficaz del mercado laboral y el logro del trabajo decente³⁹.

³⁶ Véase [A/HRC/37/32](#), párrs. 11 y 12.

³⁷ Véase [A/71/385](#), párr. 16.

³⁸ Véase [A/HRC/37/32](#), párr. 56.

³⁹ OIT, “Principios y derechos fundamentales en el trabajo: Retos y oportunidades” (Ginebra, 2017), párr. 12.

88. Sin embargo, los trabajadores tienen que lidiar con una serie de problemas al tratar de ejercer esos derechos⁴⁰, como por ejemplo requisitos engorrosos para la inscripción de sindicatos, la negación a ciertas categorías de trabajadores de la posibilidad de formar o integrar sindicatos, la penalización de huelgas y protestas, las amenazas y los actos de violencia contra los sindicalistas. Los trabajadores del sector informal de la economía, los trabajadores domésticos —y, en muchos países, los trabajadores agrícolas, por contrata y del sector público— frecuentemente carecen de protección jurídica laboral y tienen escasas oportunidades para reunirse, formar o integrar sindicatos o negociar salarios más elevados o mejores condiciones de trabajo⁴¹.

89. Varias metas del Objetivo 5, relativo a la igualdad de género, y del Objetivo 8 se centran en asegurar la participación plena de las mujeres y la igualdad de oportunidades para ellas en todos los niveles decisorios, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y proteger los derechos laborales y entornos de trabajo seguros y sin riesgos para todos los trabajadores. Sin embargo, las dirigentes sindicales son en particular víctimas de asesinatos o de actos de violencia por razón de género, como abusos sexuales o violaciones, y también sufren amenazas de violencia, todo lo cual afecta a su capacidad de ejercer sus derechos a la libertad de reunión y de asociación.

90. Los trabajadores migrantes de bajos ingresos también se encuentran en situaciones de empleo en condiciones de explotación económica, sufren exclusión social y se ven desfavorecidos en el plano político. Los trabajadores migrantes pueden verse sometidos a un régimen rígido de patrocinio de visas que confiere a los empleadores un control excesivo sobre la capacidad de los trabajadores para residir y trabajar en el país, o incluso para abandonarlo. Pueden ser víctimas del robo de salarios, la confiscación de pasaportes, el acoso, la intimidación e incluso la violencia, sin poder recurrir a la justicia ni obtener reparación. Como se suele privar a los trabajadores migrantes de la libertad de reunión y de asociación debido a las barreras estructurales inherentes a los marcos jurídicos o a su condición irregular, no pueden abogar por el aumento de sus salarios o la mejora de sus condiciones de trabajo⁴².

91. El Relator Especial observa con preocupación que los instrumentos tradicionales para hacer valer los derechos laborales se han debilitado considerablemente en todo el mundo. El descenso de la sindicalización se ha producido en parte por los cambios en la naturaleza del trabajo, pero también por los esfuerzos concertados de los empleadores para impedir la creación de sindicatos. El derecho a la huelga se debilita cuando se priva de él a determinadas categorías de trabajadores, y también por la imposición de condiciones excesivas para hacer una huelga legal, modificaciones jurídicas inadecuadas que permiten a las autoridades públicas suspender una huelga o declararla ilegal, y los argumentos gubernamentales y públicos a favor de las restricciones al derecho de huelga⁴³. Sin esos instrumentos, los trabajadores no podrán tomar parte en el diálogo social y se verán privados de la oportunidad de participar en la consecución de la Agenda 2030.

D. La gestión sostenible del medio ambiente y los recursos naturales

92. El mandato del Relator Especial se ha ocupado en ocasiones anteriores de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de la

⁴⁰ Comunicación del Solidarity Center, julio de 2018.

⁴¹ Véase [A/71/385](#), párr. 21.

⁴² *Ibid.*, párrs. 28 y 29.

⁴³ *Ibid.*, párr. 67.

explotación de los recursos naturales⁴⁴ y de algunas de las restricciones impuestas a los activistas ambientales, los pueblos indígenas y las organizaciones que se ocupan de cuestiones ambientales para disuadirlas del cumplimiento de sus mandatos. Aunque con frecuencia son los Gobiernos los que imponen las restricciones, en muchas ocasiones las empresas que explotan los recursos naturales están involucradas en las infracciones o son cómplices en su comisión.

93. El espacio de que disponen los grupos ambientalistas se ve restringido, entre otros medios, por⁴⁵:

a) Actos de acoso físico e intimidación, y en muchos casos hasta homicidios, como retribución contra quienes se oponen a la explotación de los recursos naturales;

b) La penalización de grupos y de sus miembros, incluso mediante investigaciones, actuaciones judiciales, registros y el decomiso de equipo y propiedades, restricciones de viaje, arrestos con fianzas elevadas, la falta de acceso a abogados y en algunos casos el encarcelamiento. En ocasiones, los grupos de la sociedad civil son objeto de demandas por difamación y calumnias, entabladas a menudo por las empresas a cuyos proyectos se oponen, en las que se pide indemnización punitiva;

c) La denegación arbitraria de la inscripción, requisitos de inscripción complicados, la suspensión y disolución arbitrarias, y restricciones a la financiación extranjera;

d) La estigmatización y la calificación, por ejemplo, de comunistas, contrarios al desarrollo y al progreso, antipatrióticos o terroristas. Esta es una táctica que los Gobiernos y los medios de información emplean para desacreditar a los activistas ante el público general.

94. La función de apoyo a la Agenda 2030 que cabe desempeñar a la sociedad civil se ve afectada directamente cuando se reprime el diálogo mediante el cierre de los espacios donde se reúnen el Gobierno y la sociedad civil o se relega a grupos legítimos de la sociedad civil en favor de organizaciones establecidas con apoyo de gobiernos o empresas y alineadas con sus intereses. El diálogo también puede verse obstaculizado cuando no se facilitan a las partes los medios adecuados, como información necesaria.

95. La opresión de los grupos de la sociedad civil implicados en la gobernanza de los recursos naturales plantea dificultades para el logro de los Objetivos 13, 14 y 15, que guardan relación con el cambio climático y la gestión sostenible de los recursos naturales del planeta. En el párrafo 33 de la Agenda 2030, los Estados se comprometieron a preservar y utilizar sosteniblemente los océanos y los mares, los recursos de agua dulce y los bosques, las montañas y las zonas áridas y a proteger la diversidad biológica, los ecosistemas y la flora y fauna silvestres. Los Estados no pueden alcanzar esos objetivos si no interactúan con las comunidades indígenas y de otro tipo que son propietarias de los recursos naturales o los gestionan.

E. Las libertades fundamentales, la participación y la rendición de cuentas

96. El Relator Especial reitera la legitimidad de las protestas y manifestaciones pacíficas como un medio de que disponen las organizaciones de la sociedad civil para

⁴⁴ Véase [A/HRC/29/25](#).

⁴⁵ C. Terwindt y C. Schliemann, "Supporting civil society under pressure – lessons from natural resource exploitation", págs.7 a 11; puede consultarse en www.boell.de/sites/default/files/e-paper_democracy_-_shrinking_spaces_-_baf.pdf?dimension1=division_demo.

participar en la toma de decisiones y exigir a los agentes estatales y no estatales que rindan cuentas por su actuación. Las protestas pacíficas son por lo general un último recurso, al que se acude cuando otras posibilidades de interactuar de manera efectiva con las autoridades o las empresas son limitadas.

97. El derecho a la libertad de reunión pacífica es necesario para que tengan lugar las consultas, pero, en numerosos casos, las protestas sociales que asumen la forma de manifestaciones pacíficas sufren violencia, y las organizaciones de la sociedad civil de muchos países han documentado el uso excesivo de la fuerza por la policía. Obtener una autorización previa para celebrar esas protestas supone un problema, pues las autoridades pueden aprovechar la oportunidad para denegar los permisos o imponer condiciones previas onerosas al ejercicio del derecho. Causa especial preocupación que se emplee a empresas militares y de seguridad privadas para vigilar y a menudo reprimir manifestaciones pacíficas u otras actividades legítimas de promoción de intereses⁴⁶.

98. El Relator Especial reitera la importancia del derecho a la libertad de reunión pacífica como un medio de exigir responsabilidades a los Estados por la consecución de la Agenda 2030. Señala a la atención de los Estados el informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones⁴⁷, en el que se recogió una serie de recomendaciones prácticas para la gestión de las manifestaciones. Además, el Relator Especial remite a los Estados a la lista de cotejo que acompaña al informe, un instrumento fácil de usar para determinar cuáles de las recomendaciones prácticas recogidas en el informe ya se han aplicado a nivel nacional y para evaluar si las autoridades nacionales y locales saben gestionar bien las manifestaciones.

99. Un nuevo desafío⁴⁸ que la sociedad civil trata de superar para que se haga efectivo el derecho a la libertad de reunión pacífica es la privatización creciente de los espacios públicos en muchas localidades urbanas, de resultas de los procesos de regeneración y comercialización. Ese fenómeno reduce el número de lugares donde se pueden celebrar protestas y manifestaciones pacíficas, pues los espacios que son de propiedad privada tal vez solo estén disponibles para celebrar determinadas actividades que no tengan un carácter controvertido.

100. Otro problema es el acceso irregular a recursos en línea y a los medios sociales a la hora de organizar protestas públicas y participar en ellas. La capacidad de usar las tecnologías de las comunicaciones de manera segura y privada es vital para organizar y celebrar reuniones. Toda restricción que se imponga al acceso o a la expresión en línea debe ser necesaria y proporcional y debe ser impuesta por un órgano independiente de toda influencia política, comercial o indebida de otro tipo, y deben existir salvaguardias suficientes contra su uso indebido⁴⁹. La práctica de bloquear las comunicaciones —para impedir que se organice una reunión o se le de publicidad en línea— rara vez satisface las condiciones establecidas por las normas de internacionales de derechos humanos.

V. Conclusiones y recomendaciones

101. El ejercicio sin trabas del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación es fundamental para implementar todos los Objetivos de Desarrollo

⁴⁶ Véase [A/HRC/29/25](#), párrs. 54 y 55.

⁴⁷ Véase [A/HRC/31/66](#).

⁴⁸ Comunicación de Neil Jarman, julio de 2018.

⁴⁹ Véase [A/HRC/17/27](#), párr. 69.

Sostenible porque empodera a las personas al ofrecerles un espacio para expresar sus opiniones y la capacidad para organizarse en torno a intereses comunes.

102. En conclusión, el Relator Especial resalta las cinco esferas, que se relacionan a continuación, en las que el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación es decisivo para la implementación de la Agenda 2030.

103. **Asegurar la participación y la inclusividad.** Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación empoderan a las personas, los grupos y las poblaciones menos representados y más marginados y vulnerables pues permiten movilizar la opinión pública y la voluntad política, crear conciencia de los problemas y desafíos que enfrenta la sociedad, aumentar la participación en la adopción de decisiones y aportar conocimientos y experiencias singulares a la hora de formular políticas y estrategias y elaborar soluciones. En esencia, esos derechos dan voz a los beneficiarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y facilitan su participación.

104. **Crear un entorno propicio para la sociedad civil.** El ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ayuda a crear, fortalecer y ampliar un entorno propicio a nivel nacional e internacional, en cuyo marco todos los agentes, incluida la sociedad civil, contribuyan provechosamente al logro de todos los Objetivos y las metas, así como a la integridad del proceso, tanto con su participación como al expresar sus opiniones y ayudar a formular las políticas.

105. **Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.** El ejercicio de esos derechos promueve la transparencia pues permite enfrentar las desigualdades, la corrupción, los fallos de gobernanza y la injusticia, que entorpecen el logro de los Objetivos. Asimismo, cuando se exige a las instituciones que rindan cuentas por el cumplimiento de los Objetivos y las metas, se puede vigilar de manera efectiva el cumplimiento de las promesas hechas por los Estados.

106. **Crear alianzas con la sociedad civil.** Mediante el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación puede construirse una “alianza mundial para el desarrollo sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial” dentro de las fronteras nacionales y más allá de ellas, para superar los obstáculos que se oponen a la consecución de los Objetivos y reunir a los beneficiarios, los Gobiernos, las empresas privadas, la sociedad civil, las Naciones Unidas y otros agentes.

107. **Apoyar los derechos laborales.** Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación también proporcionan una base indispensable para el diálogo social, la gobernanza eficaz del mercado laboral y el logro del trabajo decente y la realización de otros derechos, mediante la representación, la negociación, la movilización y el diálogo.

108. Para hacer realidad la implementación íntegra y armoniosa de la Agenda 2030, el Relator Especial recomienda que los Estados:

a) Creen mayor conciencia acerca de la Agenda y la participación a nivel de base de todos los interesados, entre ellos los agentes de la sociedad civil y los beneficiarios;

b) Reconozcan el valor que tiene la participación de la sociedad civil en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como un componente clave de los esfuerzos por no dejar a nadie atrás, e institucionalicen

su participación en el plano nacional, incluso por medio de las organizaciones de trabajadores;

c) Se aseguren de que existan entornos jurídicos, políticos, económicos y sociales propicios para que la sociedad civil funcione libremente, incluso logrando que todos, sin discriminación, disfruten de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y de otros derechos humanos;

d) Eviten restringir de cualquier forma el espacio cívico pues ello afecta negativamente la reducción de la pobreza, la desigualdad y la inseguridad y genera condiciones en las que aumenta el riesgo de conflicto social, incluida la violencia;

e) Elimine la tipificación como delito de las protestas pacíficas u otras actividades de la sociedad civil que van encaminadas a denunciar y reducir la desigualdad, la discriminación y la corrupción y a promover la buena gobernanza, la rendición de cuentas y los derechos humanos, incluso en favor de los grupos minoritarios;

f) Creen plataformas de múltiples interesados que incluyan a la sociedad civil y a otros agentes pertinentes, para contribuir a la planificación, el cumplimiento y el seguimiento de los Objetivos y sus metas y proporcionar un espacio donde plantear preocupaciones sobre las políticas, restricciones, leyes y otros obstáculos que entorpezcan el logro de los Objetivos, incluida la participación de las organizaciones de la sociedad civil en su consecución;

g) Conecten esos procesos de seguimiento y examen de la implementación de los Objetivos con la aplicación de los resultados de los mecanismos de derechos humanos y el cumplimiento de los compromisos hechos por los Estados durante el examen periódico universal, incluidas las recomendaciones del Relator Especial, a fin de promover la coherencia y generar un entorno propicio para el desarrollo sostenible;

h) Levanten las restricciones que impiden que los grupos nacionales e internacionales de la sociedad civil tengan acceso a los recursos financieros y humanos que necesitan para desarrollar su labor, y den la debida consideración al informe del Relator Especial sobre la capacidad de las asociaciones para acceder a los recursos financieros⁵⁰;

i) Aseguren el acceso a la información y la transparencia en los asuntos relacionados con la implementación de los Objetivos, con miras a facilitar la participación provechosa de todos los interesados;

j) Se cercioren de que en los planes de acción nacionales para implementar los Objetivos se reconozca la necesidad de proteger los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación a fin de facilitar la participación y movilización de todos los interesados en la Agenda 2030.

109. El Relator Especial alienta a la sociedad civil a que:

a) Aumente el nivel de conocimiento y comprensión de la Agenda y haga que se conozca mejor entre todos los agentes de la sociedad civil la importancia de que participen en su implementación y superen la compartimentación entre los distintos agentes;

b) Siga abogando por la implementación de la Agenda en su totalidad, haga que se conozcan mejor los Objetivos a los que se presta menos atención y presione para que los gobiernos actúen cuando sea necesario;

⁵⁰ Véase [A/HRC/23/39](#).

c) Oriente e inspire a los jóvenes y los líderes juveniles para que participen en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

110. El Relator Especial recomienda que las empresas:

a) Contribuyan a crear un entorno seguro y propicio para que la sociedad civil participe en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

b) Ayuden a movilizar recursos para que la sociedad civil pueda implicarse verdaderamente en la implementación de la Agenda 2030;

c) Garanticen que las empresas de seguridad privadas no se involucren en la represión de movimientos sociales, en particular de protestas por operaciones de explotación minera y de tierras.

111. El Relator Especial alienta a las instituciones nacionales de derechos humanos a que, en el marco de la Declaración de Mérida, sigan colaborando y contribuyendo a aplicar un enfoque basado en los derechos humanos en la implementación de la Agenda 2030.

112. El Relator Especial exhorta a los organismos de las Naciones Unidas a que ayuden a los Estados a crear espacios institucionales para que los representantes de la sociedad civil se impliquen en la implementación de la Agenda 2030 y a que creen espacios de ese tipo dentro de sus propias organizaciones y procesos.