



Asamblea General

Distr. general
18 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

38º período de sesiones

18 de junio a 6 de julio de 2018

Temas 2 y 3 de la agenda

Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Procedimientos y prácticas con respecto a la participación de la sociedad civil en organizaciones regionales e internacionales

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

Resumen

En su resolución 32/31, el Consejo de Derechos Humanos pidió al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que preparara un informe en que se recopilara información sobre los procedimientos y las prácticas con respecto a la participación de la sociedad civil en organizaciones regionales e internacionales, incluidos los órganos, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, y la contribución de la sociedad civil a su labor y los retos y mejores prácticas existentes.

En el presente informe se pone de relieve el importante papel desempeñado por la sociedad civil en lo tocante a la promoción, los conocimientos especializados y la aplicación en el contexto de su participación en organizaciones regionales e internacionales. En él se resumen las buenas prácticas adoptadas por algunas de esas organizaciones en lo que respecta a la participación de la sociedad civil, entre otras cosas, en relación con la acreditación, el acceso a la información y los mecanismos de rendición de cuentas. También se señalan en el presente informe los retos a los que se enfrenta la sociedad civil al participar, entre ellos, las represalias, la falta de transparencia y de acceso y la escasa diversidad en la representación de la sociedad civil. De conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, en el informe se recomienda que las organizaciones regionales e internacionales establezcan cauces claros y eficaces para una participación y una colaboración de la sociedad civil significativas y en condiciones de igualdad.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Contribución de la sociedad civil a la labor de las organizaciones regionales e internacionales	4
A. Promoción y sensibilización	4
B. Experiencia técnica y conocimientos	5
C. Aplicación, seguimiento y evaluación	5
III. Procedimientos y prácticas con respecto a la participación de la sociedad civil en organizaciones regionales e internacionales	6
A. Marcos normativos e institucionales para la participación de la sociedad civil	6
B. Acreditación	7
C. Acceso y modalidades de participación en las reuniones	10
D. Otros cauces para la intervención de la sociedad civil	12
E. Acceso a la información	12
F. Mecanismos de rendición de cuentas	14
G. Protección de la sociedad civil contra las amenazas y las represalias	14
H. Garantizar la diversidad de los representantes de la sociedad civil	15
I. Promoción y financiación de la participación de la sociedad civil	16
IV. Conclusiones y recomendaciones	17

I. Introducción

1. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 32/31, destacó el papel fundamental de la sociedad civil en las organizaciones subregionales, regionales e internacionales. En ese sentido, el Consejo reafirmó el derecho de toda persona, individualmente o en asociación con otras, al libre acceso a los órganos subregionales, regionales e internacionales, y a sus representantes y mecanismos, y a la comunicación con ellos sin restricciones. El Consejo afirmó, asimismo, que la sociedad civil facilitaba el logro de los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que, por tanto, la restricción indebida del espacio para la sociedad civil repercutía negativamente en tal logro. A ese respecto, el Consejo pidió al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que preparara un informe en que se recopilara información sobre los procedimientos y las prácticas con respecto a la participación de la sociedad civil en organizaciones regionales e internacionales, la contribución de la sociedad civil a su labor y los retos y mejores prácticas existentes.

2. La concesión de espacio a la sociedad civil no es facultativa. Todas las personas tienen el derecho, individualmente o en asociación con otras, a promover y procurar la protección y la efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos comunitario, nacional, regional e internacional; a ejercer las libertades de opinión y de expresión, de reunión pacífica y de asociación, y a tener acceso a la información y participar en los asuntos públicos. El derecho internacional también protege la vida, la libertad, la integridad física y la intimidad de los actores de la sociedad civil. En el artículo 5 de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos) se reconoce el derecho de toda persona, individualmente o en asociación con otras, en los planos nacional e internacional, a comunicarse con las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones intergubernamentales.

3. Los derechos humanos imponen a los Estados la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de todas las personas a la libertad de opinión y de expresión, a acceder a la información, a la reunión pacífica y la asociación y a la participación en los asuntos públicos, así como la obligación de proteger a las personas contra las injerencias, incluidas las de actores no estatales. Esos derechos se aplican a los niveles nacionales y a otros niveles de la toma de decisiones, incluida la esfera intergubernamental¹. Las entidades de las Naciones Unidas deben respetar las normas y las libertades que ayudaron a consagrar en los instrumentos de derechos humanos, entre ellas los derechos y las libertades que son indispensables para el desarrollo y el funcionamiento de la sociedad civil. Cada vez más decisiones que afectan a la vida de la gente común, a veces profundamente, se adoptan en los planos regional e internacional, incluidos los foros de las Naciones Unidas. En la práctica, poseer el derecho irrestricto a constituir o integrar grupos, a tener acceso a la información, a expresar las propias opiniones y a participar en la toma de decisiones es indispensable para la participación efectiva de la sociedad civil en todos los niveles. Limitar la participación real y efectiva de la sociedad civil silencia en gran medida la voz de las personas a las que se supone que las organizaciones deben servir.

4. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 32/31, reconoció la importancia crucial del acceso irrestricto a los procesos regionales e internacionales y de la transparencia y la rendición de cuentas a todos los niveles, que son indispensables para la construcción de sociedades pacíficas, prósperas y democráticas. En una declaración ante el Consejo, el Secretario General afirmó que el aumento de la colaboración de la sociedad civil con el Consejo fortalecía gran parte de su labor y revestía una importancia capital en

¹ Véase también el párrafo 5 de la observación general núm. 25 (1996) del Comité de Derechos Humanos sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, en el que el Comité reconoció que el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos abarcaba “la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales”.

un momento en que el espacio de la sociedad civil se estaba reduciendo en muchos lugares². También señaló la función decisiva de la sociedad civil con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³, cuyo Objetivo 16 instaba a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, promover un acceso universal a la justicia y construir a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (meta 16.6), así como a garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades (meta 16.7).

5. El presente informe se basa en 82 comunicaciones escritas recibidas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) a raíz de su solicitud de información enviada el 31 de noviembre de 2016 a los Estados Miembros, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones regionales e internacionales.

II. Contribución de la sociedad civil a la labor de las organizaciones regionales e internacionales

6. La contribución de la sociedad civil a la labor de las Naciones Unidas ya fue reconocida en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas. En el Artículo 71 de la Carta se estipulaba que el Consejo Económico y Social debería trabajar para apoyar la participación de la sociedad civil en el sistema de las Naciones Unidas. Las normas y los procedimientos de otras organizaciones multilaterales regionales e internacionales se basaban en la Carta en lo relativo a la participación de la sociedad civil. Otras entidades habían adoptado procedimientos y arreglos específicos para la participación de la sociedad civil, condicionada generalmente a que sus objetivos fueran compatibles con el propósito y el mandato de la entidad regional o internacional.

7. Las organizaciones de la sociedad civil señalaban a la atención de la comunidad internacional preocupaciones locales y nacionales y promovían el cambio, vinculando, de ese modo, la esfera internacional con los planos locales. La sociedad civil había sido decisiva para sensibilizar sobre los derechos de la mujer y la igualdad de género en los planos regional e internacional, así como para empoderar y dar voz a aquellos que se encontraban en las situaciones de mayor marginación y vulnerabilidad. También había contribuido a cuestionar las normas sociales y la cultura institucional de las organizaciones regionales e internacionales.

8. Varias instituciones multilaterales habían destacado la contribución fundamental de la sociedad civil a su labor, entre otras cosas por medio de: a) la promoción de los procesos dirigidos por las comunidades para la transposición al plano local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el caso del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat); b) el establecimiento de comunidades del conocimiento y la información en el caso de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); c) la creación de asociaciones en torno a cuestiones sociales complejas en el caso de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); y d) la influencia en los actores no estatales en el caso de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

A. Promoción y sensibilización

9. Las instituciones internacionales concedían gran importancia a las actividades de promoción de los asociados de la sociedad civil que daban voz a quienes estaban más expuestos a las violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se refirió al papel crucial de la sociedad civil con respecto al hambre y la pobreza extrema en los desastres humanitarios complejos. El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) subrayó que la sociedad civil desempeñaba un papel fundamental en la respuesta a los

² Véase org/sg/en/content/sg/statement/2017-02-27 www.un.org/secretary-generals-remarks-human-rights-council-scroll-down-french.

³ Véase www.un.org/development/desa/en/news/ecosoc/civil-society-engagement-for-sdgs.html.

problemas mundiales en materia de salud, como el sida. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales recordó que las organizaciones de la sociedad civil contribuían a fortalecer la participación de quienes estaban menos representados y más excluidos de la toma de decisiones, y consideraba que las actividades de promoción y las aportaciones de los principales grupos y otros interesados eran fundamentales para la naturaleza transformadora de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas subrayó la capacidad de la sociedad civil para movilizar a las víctimas y sensibilizarlas sobre las cuestiones que las afectaban, con frecuencia mediante la creación de redes de la sociedad civil para la realización de actividades de promoción colectivas. Según la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, la sociedad civil había realizado una labor de promoción fundamental para lograr la aprobación de la resolución 2250 (2015) del Consejo de Seguridad, entre otras cosas contribuyendo de manera clave a la movilización de los jóvenes. Según la organización Task Team on Civil Society Organization (CSO) Development Effectiveness and Enabling Environment, las organizaciones de la sociedad civil también realizaban una labor de sensibilización a nivel de los países mediante el fomento de medidas concretas para cumplir los compromisos mundiales.

B. Experiencia técnica y conocimientos

10. Los conocimientos y la experiencia técnica aportados por las organizaciones de la sociedad civil representaban activos diferenciados en la formulación de las políticas, los servicios de asesoramiento, las reuniones, los grupos de expertos y las diversas negociaciones intergubernamentales. La sociedad civil orientaba el debate y aportaba conocimientos, entre ellos los de las comunidades, a las estructuras de adopción de decisiones y a los programas en los planos regional e internacional. Además, los grupos de estudios y los centros de conocimientos de la sociedad civil elaboraban recursos educativos valiosos basados en investigaciones y datos agregados. Las organizaciones de la sociedad civil habían adquirido suficiente entidad para constituir un sistema de presión a escala internacional en favor del desarrollo de los derechos humanos⁴. Por ejemplo, la Campaña Internacional para Abolir las Armas Nucleares, una organización de la sociedad civil formada por unos 400 grupos, había recibido en 2017 el Premio Nobel de la Paz por su apoyo a la negociación y aprobación del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares. Por su parte, la Coalición Internacional para la Aviación Sostenible había contribuido a la labor del Comité sobre la Protección del Medio Ambiente y la Aviación de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) relacionada con cuestiones técnicas, incluida la elaboración de normas.

C. Aplicación, seguimiento y evaluación

11. La sociedad civil contaba con la ventaja añadida de tener vínculos estrechos con organizaciones comunitarias y con particulares, y podía, por tanto, ayudar a aumentar la eficacia de las intervenciones de las Naciones Unidas a nivel local. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola había colaborado con la sociedad civil en el diseño y la ejecución de proyectos, mientras que la FAO señaló que las organizaciones de la sociedad civil a menudo actuaban en desastres humanitarios complejos allí donde los Gobiernos no disponían de capacidad para proporcionar de inmediato servicios adecuados, por ejemplo, para la producción de alimentos. ONUSIDA indicó que las organizaciones de la sociedad civil supervisaban los progresos de los países en la consecución de las metas mundiales relacionadas con el sida y proporcionaban información al respecto, y actuaban, asimismo, como proveedores de servicios de prevención, tratamiento, atención y apoyo relacionados con el VIH. El fortalecimiento de las asociaciones con la sociedad civil en el ámbito de la planificación y la ejecución de proyectos había redundado en avances en la consolidación de la paz. Por ejemplo, la Iniciativa de Promoción de los Jóvenes y la Igualdad de Género de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, por conducto de su Fondo para la

⁴ Véase W. Korey, *NGO's and the Universal Declaration of Human Rights* (Palgrave Macmillan, 1998), pág. 18.

Consolidación de la Paz, prestaba apoyo a varias organizaciones de la sociedad civil como receptoras directas de financiación para la consolidación de la paz, promoviendo de ese modo la ejecución de proyectos conjuntos de sostenimiento de la paz, entre otros.

12. Algunas organizaciones multilaterales incluían a las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de los aspectos programáticos de su labor. El Foro de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información era una reunión única en su género en la que las partes interesadas definían la totalidad del programa y del orden del día. En la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), las organizaciones de la sociedad civil podían contribuir plenamente, de manera individual y colectiva, a los objetivos, las prioridades y el ciclo de programación, incluidos, en particular, el proyecto de estrategia a medio plazo y el proyecto de programa y presupuesto. Para elaborar el programa del Foro de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho, el ACNUDH solicitaba aportaciones de una amplia gama de interesados y utilizaba las sugerencias recibidas para decidir cuáles serían los principales temas de debate.

III. Procedimientos y prácticas con respecto a la participación de la sociedad civil en organizaciones regionales e internacionales

13. Las Naciones Unidas gozaban del reconocimiento de lugar de reunión mundial único y de gran valor⁵. Sobre la base de las contribuciones recibidas, en el presente informe se describen los procedimientos y las prácticas de las organizaciones regionales e internacionales con respecto a la colaboración con la sociedad civil, centrándose en la participación, el acceso a la información y el fomento de la capacidad. Cuando procede, también se destacan ejemplos concretos⁶.

A. Marcos normativos e institucionales para la participación de la sociedad civil

14. La mayoría de las entidades regionales e internacionales disponía de procedimientos que permitían la participación de representantes de la sociedad civil acreditados, incluso en sus órganos rectores, en distintos grados. Por ejemplo, la FAO había adoptado su Política y estrategia para la cooperación con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y con otras organizaciones de la sociedad civil, mientras que la OMS contaba con su Marco para la colaboración con agentes no estatales. El Consejo de Europa había reconocido como institución la Conferencia de Organizaciones No Gubernamentales Internacionales⁷, que participó activamente en la elaboración de las Directrices relativas a la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, aprobadas en septiembre de 2017⁸.

15. Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil se enfrentaban con frecuencia a problemas que obstaculizaban su participación efectiva y real, entre ellos las trabas burocráticas, incluso una vez que habían sido acreditadas⁹. Algunos foros y reuniones se celebraban a puerta cerrada, sin espacio para la participación externa. Si bien, en algunos casos, podía estar justificada la celebración de reuniones privadas a causa del manejo de información confidencial o susceptible de afectar a la seguridad, esas restricciones a la participación de la sociedad civil deberían ser necesarias conforme a normas explícitas y proporcionadas. Como señaló el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en su informe de 2017, cada

⁵ Véase W. Foster y A. Anand (eds.), *Whose World is it Anyway? Civil Society, the United Nations and the multilateral future* (Asociación de las Naciones Unidas en el Canadá, 1999), pág. 45.

⁶ Véase también el documento A/69/365.

⁷ Civic Space Initiative.

⁸ Pueden consultarse en <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>.

⁹ Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor.

institución debería determinar en qué medida las restricciones aplicables en virtud del derecho de los derechos humanos eran válidas en su contexto concreto (véase el documento A/72/350, párr. 21).

16. Algunas organizaciones multilaterales habían establecido consejos consultivos para que las orientaran sobre esferas de atención especial. El Comité Asesor sobre la Sociedad Civil del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) contribuía a todos los aspectos de la labor del PNUD y sistematizaba las consultas entre este y la sociedad civil al ser el principal mecanismo institucional para el diálogo sobre estrategias y políticas. ONUSIDA había sido el primer programa de las Naciones Unidas en tener representación oficial de la sociedad civil en su órgano rector, la Junta Coordinadora del Programa. En el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se había establecido para el Director Ejecutivo un grupo consultivo mundial de ONG con la finalidad de reforzar las alianzas con las organizaciones de la sociedad civil en relación con las estrategias de promoción y las iniciativas específicas del Fondo. ONU-Hábitat había establecido dos juntas asesoras para orientar a su Director Ejecutivo: la Junta Asesora para la Juventud y el Grupo Consultivo sobre Cuestiones de Género. La UNESCO contaba con un comité de enlace con las ONG único en su género dedicado a la cooperación colectiva, lo que le permitía intercambiar información entre las ONG y coordinar sus actividades. En el reglamento por el que se creó la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se estableció una plataforma de los derechos fundamentales como mecanismo para el intercambio y la puesta en común de conocimientos, la cual facilitaba la cooperación con más de 350 organizaciones de la sociedad civil de toda la Unión Europea, así como entre esas organizaciones, que se ocupaban de una amplia gama de cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales¹⁰.

17. Varias organizaciones regionales e internacionales habían creado dependencias o funciones dedicadas específicamente a la sociedad civil, sobre todo para la comunicación y la divulgación, que prestaban apoyo en materia de acceso a la información y fomento de la capacidad. Por ejemplo, la Dependencia de la Sociedad Civil del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) prestaba asistencia en relación con las solicitudes de acreditación, mientras que la Dependencia de Enlace con las Organizaciones No Gubernamentales de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra facilitaba el intercambio de información con sus 1.500 puntos de contacto de la sociedad civil y por medio de sesiones de información. En la UNODC, el Equipo encargado de Asuntos de la Sociedad Civil gestionaba una base de datos en línea de unas 3.240 ONG que se ocupaban de cuestiones relacionadas con las drogas y el delito; la Organización Internacional para las Migraciones contaba, por su parte, con una dependencia de enlace especial que prestaba asistencia a organizaciones de la sociedad civil regionales y colaboraba con ellas. En el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la labor de varios miembros del personal de la sede se centraba específicamente en distintos aspectos de la participación de la sociedad civil y en la gestión de las alianzas.

B. Acreditación

18. La acreditación era un requisito común para que las organizaciones de la sociedad civil pudieran acceder a las reuniones y los actos de las instituciones regionales e internacionales, especialmente aquellas de naturaleza intergubernamental. La mayoría de las organizaciones internacionales exigía que las organizaciones de la sociedad civil hubieran sido reconocidas como entidades de carácter consultivo, entidades de carácter consultivo especial o entidades de enlace, lo que determinaba el nivel de participación concedido a la sociedad civil. Invariablemente, a aquellas organizaciones que no tenían esa condición se les denegaba la acreditación para participar en las reuniones y acceder a los lugares en que estas se celebraban. El reconocimiento como entidad de carácter consultivo solía otorgarse a grupos y no a particulares, de manera que la afiliación de los particulares a una organización reconocida como entidad de carácter consultivo era un requisito para la participación de esas personas.

¹⁰ Civic Space Initiative.

19. La Subdivisión de Organizaciones No Gubernamentales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales prestaba apoyo al Comité encargado de las Organizaciones No Gubernamentales del Consejo Económico y Social, el órgano intergubernamental responsable de reconocer a las ONG como entidades de carácter consultivo ante el Consejo. Ese reconocimiento constituía la base, a su vez, para poder acceder a reuniones como, por ejemplo, las del Consejo de Derechos Humanos, los procesos *ad hoc* relacionados con las armas pequeñas, y las reuniones de los órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social, así como a actos especiales organizados por el Presidente de la Asamblea General. Se aplicaban normas diferentes a los distintos mecanismos secundarios y, por ejemplo, no se requería acreditación alguna para participar en los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. El Departamento de Información Pública tenía autoridad delegada por el Consejo Económico y Social para conceder acreditaciones, aunque no podía otorgar la condición de entidad de carácter consultivo. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, más de 4.800 organizaciones habían sido reconocidas como entidades de carácter consultivo por el Consejo Económico y Social, y la demanda de ese reconocimiento seguía siendo elevada. Por ejemplo, las nuevas solicitudes habían aumentado un 26% en 2016 y un 19% en 2017, y el 40% de las solicitudes había sido presentado por ONG de países en desarrollo. Todo ello era indicativo de un aumento del interés de las organizaciones por contribuir a los debates mundiales en los foros intergubernamentales.

20. Varios Estados Miembros¹¹, organizaciones regionales y organizaciones de la sociedad civil hicieron hincapié en que el procedimiento de acreditación del Consejo Económico y Social era un obstáculo considerable para la participación de la sociedad civil en los foros de las Naciones Unidas. Parecía que las entidades de la sociedad civil que se ocupaban de cuestiones relacionadas con los derechos humanos eran objeto de un número desproporcionado de aplazamientos, que equivalían a denegaciones *de facto*. En su informe de 2014, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación señaló que, de las 48 organizaciones cuya acreditación se había aplazado repetidas veces, 46 se ocupaban de cuestiones de derechos humanos, como los derechos de los niños y las mujeres, las minorías y las situaciones en países (véase el documento A/69/365, párr. 74). El Relator Especial condenó esas prácticas e insistió en que los Estados y las Naciones Unidas tenían la obligación legal de fortalecer la participación de la sociedad civil en el seno de las Naciones Unidas, en particular velando por que las personas pudieran ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en los foros multilaterales (*ibid.*, párr. 57). Se informó de que algunas decisiones se habían aplazado hasta nueve años antes de ser rechazadas finalmente, mientras que otras seguían a la espera de una resolución definitiva¹².

21. En una comunicación se señaló que la práctica del Comité encargado de las Organizaciones No Gubernamentales reflejaba las restricciones, cada vez mayores, impuestas a la sociedad civil en todo el mundo, en un momento en que las restricciones a nivel nacional hacían del acceso a las Naciones Unidas una cuestión aún más crucial, si cabía¹³. En algunas comunicaciones se indicó que ciertas prácticas de acreditación se habían politizado¹⁴ y podían constituir una forma de represalia¹⁵. Por ejemplo, se señaló que el proceso de formulación de preguntas durante las reuniones del Comité servía para acallar las voces críticas, lo que daba lugar a reiterados aplazamientos de las solicitudes de reconocimiento como entidades de carácter consultivo por el Consejo Económico y Social

¹¹ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones de los Gobiernos de los Estados Unidos de América, Irlanda y Suiza.

¹² Por ejemplo, el Congreso Mundial Uigur, la Fundación Alkarama (desde 2015), Christian Solidarity Worldwide (desde 2009), el Comité para la Protección de los Periodistas (desde 2012) y la International Dalit Solidarity Network (desde 2008). La solicitud de la Fundación de Periodistas y Escritores fue retirada por el Departamento de Información Pública.

¹³ Véase www.freedom-now.org/wp-content/uploads/2016/05/ECOSOC-NGO-Committee-Reform-Letter.pdf. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), la Fundación Alkarama y la International Dalit Solidarity Network, entre otras entidades, expresaron preocupaciones similares respecto de la politización del Comité.

¹⁴ Comunicación de los Gobiernos de los Estados Unidos y Suiza.

¹⁵ Fundación Alkarama.

y a su denegación *de facto*¹⁶, una medida de la que, al parecer, eran objeto principalmente las organizaciones de la sociedad civil por su colaboración con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y con otras organizaciones regionales e internacionales.

22. En las comunicaciones también se señaló la falta de transparencia y rendición de cuentas respecto del otorgamiento de la condición de entidad de carácter consultivo y la falta del debido procedimiento legal y de mecanismos de reclamación en relación con las recomendaciones del Comité encargado de las Organizaciones No Gubernamentales sobre las solicitudes de reconocimiento como entidad de carácter consultivo. El Secretario General, en su informe sobre la cooperación con las Naciones Unidas, instó al Comité a que aplicara los criterios de evaluación de manera justa y transparente en sus decisiones sobre la acreditación de las organizaciones de la sociedad civil, así como en sus métodos de trabajo en general (véase el documento A/HRC/33/19, párr. 15). En el párrafo 56 de su resolución 1996/31, el Consejo Económico y Social afirmó que se debían comunicar por escrito las razones o la justificación de las decisiones adoptadas y que se debía dar la oportunidad a la sociedad civil de presentar su respuesta para que el Comité la examinara de forma apropiada. Sin embargo, se había informado de varios casos en que a las partes interesadas agraviadas no se les había proporcionado una justificación suficiente. La falta de transparencia hacía que fuera imposible juzgar si las decisiones se adoptaban de manera no discriminatoria. Tampoco existía ninguna vía para recurrir contra el incumplimiento por el Comité de las disposiciones mismas por las que se regía¹⁷. No obstante, en un avance positivo durante su reunión de coordinación y gestión de abril de 2017, el Consejo Económico y Social había decidido que los futuros períodos de sesiones del Comité se transmitieran por el sitio web a fin de lograr una mayor transparencia de sus actuaciones.

23. También se expresó preocupación por que los Estados citaran supuestos vínculos con el terrorismo y otros problemas de seguridad para obstaculizar la participación o la acreditación de organizaciones de la sociedad civil¹⁸. Por ejemplo, varios participantes señalaron que se había impedido que ciertas organizaciones, entre ellas varias de defensoras de los derechos humanos, participaran en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su 61^{er} período de sesiones a causa de la denegación de visados y problemas de seguridad y de otra índole¹⁹.

24. En algunas organizaciones, como la FAO, diferentes órganos institucionales estaban encargados de la concesión de distintas categorías de acreditación. La UNODC exigía una solicitud de reconocimiento de la condición de observador además de la acreditación por el Consejo Económico y Social. Algunas entidades tenían sus propios procesos de acreditación, independientes del Consejo, como era el caso del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. En cambio, el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento permitía participar sin la acreditación del Consejo Económico y Social. El Consejo de la OACI adoptaba decisiones sobre la participación por medio, principalmente, del otorgamiento de la condición de observadoras *ad hoc* a las organizaciones de la sociedad civil.

25. Las normas relativas a la acreditación de las organizaciones de la sociedad civil para que pudieran acceder a las reuniones de los distintos mecanismos subsidiarios de expertos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos alentaban la participación de la sociedad civil²⁰. Con el fin de servir de plataforma para el diálogo y la cooperación sobre cuestiones pertinentes, esos mecanismos estaban abiertos a las ONG reconocidas como entidades de carácter consultivo por el Consejo Económico y Social, así como a otras ONG cuyas metas y propósitos fueran “conformes con el espíritu, los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

¹⁶ Comunicaciones de los Gobiernos de los Estados Unidos de América, Irlanda y Suiza.

¹⁷ Véase O. de Frouville, *NGOs in International Law* (2008), cap. 2, “y, sin embargo, la estructura gubernamental del Comité imposibilita que cumpla sus cometidos”.

¹⁸ Fundación Alkarama y Asociación de Periodistas y Escritores.

¹⁹ Véase también <https://wilpf.org/at-the-csw61-wilpf-raises-issue-of-missing-voices-to-the-highest-level/>.

²⁰ Véanse las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 6/13, 6/15, 6/36, 17/4, 28/14 y 33/25.

C. Acceso y modalidades de participación en las reuniones

26. Si no se reflejaban las experiencias de personas reales en los debates, sus necesidades, opiniones e ideas permanecerían ocultas y no se transmitirían a las instancias decisorias. La participación de la sociedad civil en las reuniones representaba el principal cauce para su colaboración con las organizaciones regionales e internacionales, especialmente por permitir un acceso inestimable a los delegados de los Estados²¹. Otros foros, como los grupos de trabajo, las reuniones de los equipos de tareas y los grupos de expertos, permitían contribuciones específicas y periódicas de la sociedad civil. Aunque las instituciones multilaterales solían celebrar reuniones abiertas y públicas, la mayoría exigía contar con el reconocimiento como entidad de carácter consultivo otorgado por el órgano de acreditación correspondiente. En otras entidades, se permitía el acceso en virtud de invitaciones, la aprobación de la presidencia o “peticiones” formuladas por los delegados, o bien todos o algunos de esos elementos. En otros casos, la asistencia se decidía caso por caso, según el tipo, el formato y las modalidades de las reuniones, que podían variar entre las distintas entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Habitualmente, la mayoría de las consultas intergubernamentales oficiosas sobre proyectos de resolución o de decisión que se celebraban de manera paralela a las sesiones plenarias eran privadas, salvo las consultas oficiosas del Consejo de Derechos Humanos, que, por lo general, no lo eran.

27. Como ejemplos concretos cabía citar que ONU-Hábitat permitía que representantes acreditados de la sociedad civil asistieran a las sesiones de diálogo sobre temas específicos celebradas durante los períodos de sesiones de su Consejo de Administración y había creado varias redes temáticas de múltiples interesados con objeto de que sirvieran de vehículo para la inclusión de la sociedad civil en las actividades y los programas normativos y operacionales. Por invitación del Presidente del Consejo de Administración, y con la aprobación de este órgano, era posible organizar ponencias sustantivas, seguidas de un diálogo o un debate con los Estados Miembros. El PNUMA se aseguraba de que las perspectivas regionales orientaran su labor por conducto de reuniones regionales anuales de organizaciones de la sociedad civil. La UNODC había puesto en marcha dos plataformas regionales de lucha contra la corrupción para continuar promoviendo el diálogo.

28. A pesar de que en el mecanismo de examen de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción se reconocía explícitamente la importancia que revestía la participación de la sociedad civil, los representantes de la sociedad civil estaban excluidos de sus reuniones internacionales²². La participación de la sociedad civil en los métodos de trabajo de la Comisión para la Consolidación de la Paz representaba un avance positivo tras la aprobación por el Consejo de Seguridad de su resolución 2282 (2016) en 2016 y la aprobación por la Asamblea General de su resolución 70/262 sobre el examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz. La participación de la sociedad civil era una práctica común en las reuniones de las configuraciones encargadas de países concretos en el seno de la Comisión para la Consolidación de la Paz. El mecanismo de examen del Plan de Acción de Estambul de Lucha contra la Corrupción de la Red Anticorrupción de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) permitía que las entidades de la sociedad civil asistieran a sus sesiones plenarias en calidad de participantes activos en lugar de observadores. En la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus) se permitía la participación de la sociedad civil en las reuniones de las partes, salvo que un tercio de las partes se opusiera. En varias comunicaciones se instaba a los Estados a que celebraran más reuniones oficiosas públicas que posibilitaran la participación de la sociedad civil, también en el Consejo de Seguridad.

²¹ Véase P. Willetts (ed.), *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System* (Brookings Institution Press, 1996), pág. 43.

²² Transparency International.

29. En las comunicaciones se señaló que, a menudo, la presencia de las organizaciones de la sociedad civil era de suma importancia en esas reuniones, en las que podían hacer hincapié en los derechos humanos, la seguridad y otras cuestiones en el contexto de sus propios países, y que esas reuniones, como el examen periódico universal, eran precisamente las reuniones en las que no podían participar²³. En particular, la necesidad de mantener el acceso de la sociedad civil a los espacios en los que se planeaban, formulaban y decidían las políticas regionales e internacionales también existía en las entidades que se ocupaban de cuestiones relacionadas con los derechos de la mujer²⁴ y la consecución de los objetivos y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con perspectiva de género. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales manifestó que lograr un equilibrio entre las peticiones de los Estados Miembros y los requisitos jurídicos de las resoluciones, por una parte, y las demandas de las partes interesadas, por otra, seguía siendo una tarea compleja. Se mencionó que los bancos de inversión regionales, como el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, brindaban pocas vías para la participación pública²⁵. Muchas entidades no siempre tenían en cuenta ni procuraban subsanar los obstáculos, retos y restricciones relacionados específicamente con el género a los que se enfrentaban las mujeres y las niñas al participar, además de quienes trabajaban en el ámbito de la igualdad de género, en particular en favor de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales o que se cuestionaban su identidad sexual.

30. En las comunicaciones se describían restricciones relativas a las modalidades de las reuniones, comprendidas aquellas que comportaban que las intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil solo pudieran tener lugar una vez finalizadas las interacciones con los Estados Miembros, así como el escaso tiempo que a menudo restaba para la participación de la sociedad civil. En otras comunicaciones figuraban denuncias de que los Estados aducían cuestiones de orden²⁶; bloqueaban la acreditación vetando unilateralmente las solicitudes, incluso mediante la retirada de la condición de entidad reconocida²⁷; cuestionaban que las organizaciones de la sociedad civil intervinieran en calidad de ponentes oficiales, e interrumpían a sus representantes durante las intervenciones oficiales. También se describían otros medios como la exclusión de las organizaciones de la sociedad civil en virtud de un procedimiento de no objeción o vetos *de facto* a su participación, incluso respecto de las organizaciones acreditadas; la utilización de las resoluciones de la Asamblea General en las que se establecían las modalidades de las reuniones como medio para limitar el tipo de organizaciones de la sociedad civil que podían participar; o, en muchos casos, la restricción de la participación a los Estados Miembros únicamente²⁸. Se sugirió que podría impedirse el uso indebido de las cuestiones de orden si los miembros de la Mesa o los presidentes de los comités llamaran al orden a los Estados que interrumpieran a las organizaciones de la sociedad civil.

31. Se subrayó la falta de previsibilidad como un obstáculo para la participación efectiva. En algunos casos, las condiciones de participación en una reunión quedaban a discreción de su presidente. Así, aunque en el reglamento y los procedimientos del Consejo de Seguridad se brindaban muchas oportunidades para que las ONG participaran en sus sesiones públicas y sus reuniones organizadas con arreglo a la fórmula Arria, el acceso de las ONG dependía, en última instancia, de qué miembro del Consejo de Seguridad presidiera la reunión. En los foros del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, las organizaciones debían coordinarse y disponían de un turno de intervención en nombre de grupos de mayor tamaño, algo que, por lo limitado del tiempo disponible durante la serie de sesiones de alto nivel y el debate general del foro político de alto nivel sobre el desarrollo

²³ Gobierno de los Estados Unidos. Muchas ONG expresaron preocupaciones similares en sus comunicaciones.

²⁴ Igualdad Ya y MADRE.

²⁵ CEE Bankwatch Network.

²⁶ Civic Space Initiative.

²⁷ Comunicación del Gobierno de Irlanda. Véase, asimismo, Human Rights Watch, “The Costs of International Advocacy Report”, disponible en www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/chinaun0917_web.pdf.

²⁸ Comunicación del Gobierno de los Estados Unidos.

sostenible, había sido motivo de frustración. En algunos casos, había barreras físicas a la presentación de declaraciones orales por la sociedad civil, especialmente la falta de espacio para sentarse en los lugares de celebración de las reuniones.

32. También se señaló como otro factor negativo el costo prohibitivo de participar en actos regionales e internacionales, en particular en Ginebra y Nueva York, lo que se había traducido en una escasa representación de la sociedad civil del Sur Global y un predominio de la sociedad civil del Norte Global en reuniones de formulación de políticas regionales e internacionales. Esa situación se veía agravada por el aumento de las restricciones a la libertad de circulación, entre ellas, las prohibiciones de viajar, los procesos de solicitud de visado onerosos y la denegación de visados de entrada. En algunas comunicaciones se expresó el descontento por las medidas de seguridad, especialmente durante las principales reuniones en las Naciones Unidas, lo que había limitado el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los lugares donde se celebraban las reuniones o había impedido que esas organizaciones llevaran materiales de promoción a las reuniones²⁹.

D. Otros cauces para la intervención de la sociedad civil

33. Algunos foros y organizaciones regionales e internacionales permitían que la sociedad civil interviniera y presentara comunicaciones por otras vías. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil podían presentar, por conducto de la secretaría de la Convención de Aarhus, observaciones acerca de los documentos objeto de negociación y, si el tiempo lo permitía, tenían la posibilidad de hacer uso de la palabra en pie de igualdad con los representantes gubernamentales. En el período de sesiones anual del Comité de Expertos en Administración Pública, las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil se incorporaban oficialmente a los informes de las reuniones. Varias organizaciones, como la OACI, indicaron que la mayoría de las aportaciones que recibían provenía de los gobiernos, a menudo con una participación limitada de la sociedad civil.

34. Se transmitieron denuncias de obstáculos a la presentación de aportaciones independientes por la sociedad civil. Por ejemplo, en el proceso del foro político de alto nivel, que incluía la presentación voluntaria de informes nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, al parecer, no se facilitaba suficiente espacio para las comunicaciones de la sociedad civil y, cuando se facilitaba, esas contribuciones eran tratadas como algo puramente simbólico³⁰.

35. Las consultas públicas inclusivas a nivel nacional concebidas para contribuir a los procesos de adopción de decisiones regionales e internacionales importantes constituían un medio eficaz de promover la participación. Irlanda, por ejemplo, había organizado amplias consultas con diversos actores de la sociedad civil antes de su examen periódico universal de 2011 y de 2016 mediante la creación de un sitio web para facilitar información y recibir comunicaciones, así como por medio de la publicación de anuncios en los medios de comunicación nacionales con objeto de dar notoriedad al proceso.

E. Acceso a la información

36. El acceso a la información era una condición necesaria de cualquier colaboración significativa con las organizaciones multilaterales y un elemento reconocido e indispensable de la libertad de expresión, estrechamente relacionado con el derecho a la participación pública³¹. Varias organizaciones multilaterales reconocieron la importancia decisiva del acceso a la información para una participación efectiva de la sociedad civil en su labor, incluidas la toma de decisiones y la formulación de políticas, y habían implantado ciertos procedimientos y prácticas a tal efecto. El Consejo de Derechos Humanos, en los párrafos 14 b) y c) de su resolución 32/31, exhortó a los Estados a que reforzaran el acceso a la información, entre otras cosas mediante leyes y políticas claras sobre la divulgación de

²⁹ Frontline Defenders, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas y Congreso Mundial Uigur.

³⁰ Centro de Derechos Económicos y Sociales y Juntos 2030.

³¹ Véase el documento A/72/350, párrs. 9 a 22.

la información en poder de las autoridades públicas, así como a que establecieran el derecho a solicitar y recibir dicha información, de conformidad con las restricciones reconocidas internacionalmente al respecto.

37. La política integral del PNUMA en materia de acceso a la información permitía que los participantes acreditados tuvieran acceso a la misma documentación que los Estados Miembros y a toda información que obrara en poder del Programa siempre que no existiera una razón imperiosa que aconsejara mantener la confidencialidad, y conforme a las excepciones enumeradas en esa política. Con objeto de velar por que la sociedad civil pudiera supervisar las actividades relacionadas con los órganos de la Convención de Aarhus y su Protocolo y participar plenamente en ellas, todos los documentos oficiales y todos los documentos oficiosos importantes se publicaban en el sitio web de la Convención. Además, los miembros del público podían solicitar información, y la confidencialidad se aplicaba únicamente a ciertas excepciones definidas con claridad e interpretadas rigurosamente. En esa política se establecía un plazo dentro del cual debía facilitarse información, y toda negativa a hacerlo debía justificarse. Era posible presentar un recurso contra la negativa a facilitar información por medio del mecanismo de justicia interna que se había establecido.

38. En general, el acceso a la información estaba limitado en las reuniones regionales e internacionales a causa de las estructuras jerárquicas y burocráticas³², incluidas las de la Unión Europea³³. Algunos mecanismos de examen de la corrupción (por ejemplo, el Grupo de Acción Financiera, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Grupo de Trabajo sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE) no publicaban ninguna norma sobre el acceso a la información relacionada con sus reuniones internacionales³⁴. Se sugirió que debía alentarse en esas instituciones una mejora del acceso *in situ* a la información y una divulgación proactiva de esta³⁵. El hecho de que la sociedad civil no fuera avisada con suficiente antelación podía constituir un impedimento para su participación. Por ejemplo, en virtud de sus procedimientos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos anunciaba con un mes de antelación las audiencias públicas, lo que en la práctica era insuficiente para permitir la participación de las organizaciones regionales de la sociedad civil. El acceso de buena calidad a la información en línea, incluida información en varios idiomas, también podía verse limitado como consecuencia de que la información era incompleta, obsoleta o irrelevante, y de que los calendarios y los programas no se distribuían o se distribuían tarde. A ese respecto, se sugirió la conveniencia de que la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos publicara íntegramente los fundamentos de sus decisiones y de que los órganos de tratados de las Naciones Unidas facilitaran información con suficiente antelación sobre las denuncias individuales que habían de examinarse³⁶.

39. En algunas comunicaciones se expresó la opinión de que el tiempo que mediaba entre el momento en que se enviaban las comunicaciones de los procedimientos especiales y su publicación (hasta seis meses una vez que habían sido transmitidas por conducto de los informes sobre las comunicaciones conjuntas) era demasiado prolongado para las víctimas que estaban a la espera de saber si se habían adoptado medidas³⁷.

40. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales utilizaba los medios sociales para compartir contenidos informativos adecuados con el fin de conseguir la participación de sus seguidores, sirviéndose para ello de tarjetas digitales, infografías, tuits y etiquetas de Twitter. ONU-Hábitat trabajaba en la mejora de la forma en que compartía los comentarios de sus asociados acerca de la ejecución de los proyectos por medio de sistemas de

³² Organización Europea de Asociaciones Militares (EUROMIL).

³³ Véase “Challenges facing civil society organizations working on human rights in the EU” (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2018), pág. 43.

³⁴ Transparency International.

³⁵ En la lista de Transparency International figuraban la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la OCDE, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y el Grupo de Acción Financiera.

³⁶ International Justice Resource Center.

³⁷ Servicio Internacional para los Derechos Humanos y Civic Space Initiative.

comunicación interna modernizados, entre ellos, el sistema de gestión de la información de asociados puesto en marcha en 2018.

F. Mecanismos de rendición de cuentas

41. A fin de hacer efectivos los derechos de participación, era necesario contar con vías para lograr que los Gobiernos y otros garantes de derechos rindieran cuentas. Esa necesidad también existía en los niveles internacional y regional. Como señaló el Consejo de Derechos Humanos en los párrafos 7 y 14 a) de su resolución 32/31, el acceso a la justicia era un elemento necesario para hacer efectivos los derechos de la sociedad civil y hacer frente a las prácticas ilegales de las autoridades públicas y los particulares. La falta de justicia y de mecanismos de recurso en las instituciones regionales e internacionales, cuya misión consistía en promover y facilitar la aplicación de esos principios a nivel nacional, era incompatible con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas. En el párrafo 42 del informe antes mencionado del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, este insistió en que las organizaciones intergubernamentales deberían garantizar un procedimiento de recurso, protegido contra la injerencia política y dotado de la capacidad para adoptar decisiones vinculantes. Los motivos para presentar un recurso deberían ser amplios y debería contarse con procedimientos claros al respecto, que incluyeran, entre otras cosas, los plazos.

42. En la Convención de Aarhus se contemplaba un mecanismo de cumplimiento, cuyos miembros eran designados por las partes y las ONG y actuaban a título personal. Toda persona o grupo de personas (comprendidas las ONG) podía dirigirse al Comité para denunciar una vulneración de la Convención. Otros mecanismos tenían un alcance más limitado, como era el caso del procedimiento de la OMS para supervisar sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil y el informe anual del Comité del Programa. La UNESCO facilitaba que la Conferencia Internacional de las Organizaciones no Gubernamentales examinara su colaboración con la sociedad civil.

43. Por lo que respecta al debido procedimiento legal, se señaló la falta de mecanismos oficiales para la presentación de quejas en las organizaciones regionales e internacionales. También eran motivo de preocupación la falta de rendición de cuentas por los resultados de los procesos de toma de decisiones, la inexistencia de mecanismos de resolución de controversias y mediación, y la falta de información sobre otros mecanismos que pudieran estar disponibles³⁸.

G. Protección de la sociedad civil contra las amenazas y las represalias

44. Los Estados Miembros tenían el deber de proteger a las personas que se ocupaban de cuestiones relacionadas con los derechos humanos contra los perjuicios que pudieran derivarse de su labor, de conformidad con las normas y los preceptos sobre los derechos humanos y, más concretamente, el artículo 2 de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. En la mayoría de las comunicaciones se señaló que la principal amenaza para la integridad y la legitimidad de los órganos intergubernamentales era la falta de rendición de cuentas por las amenazas y represalias dirigidas contra personas y organizaciones de la sociedad civil que cooperaban con esos órganos en cuestiones relacionadas con los derechos humanos, incluidas las Naciones Unidas. Algunas esferas de colaboración como, por ejemplo, los derechos de la mujer y la igualdad de género, entrañaban riesgos especiales, ya que tendían a cuestionar las normas sociales, lo que podía acarrear represalias por parte de la familia o la comunidad, entre otros.

45. En el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos en su 36º período de sesiones (A/HRC/36/31), el Secretario General expresó su honda preocupación por los actos de represalia. En él mencionó a 29 países que habían cometido actos de esa clase, incluidos varios miembros del Consejo de Derechos Humanos; muchos países habían

³⁸ Action Canada for Sexual Health y Civic Space Initiative.

aparecido en casi todos los informes de ese tipo presentados desde 2010. El Secretario General afirmó que algunos Estados parecían aplicar estrategias concebidas para impedir que las personas colaboraran con las Naciones Unidas y que esos actos eran cometidos o tolerados en su mayor parte por funcionarios del Estado. Muchos actos de represalia no se denunciaban por temor a las consecuencias y a nuevas represalias. Entre los actos de represalia que se señalaban en el informe figuraban la prohibición de viajar; el embargo de activos; el despido improcedente; la inhabilitación; la vigilancia; las campañas de desprestigio de carácter despectivo en los medios de comunicación, que podían incluir ser tildado de terrorista; el hostigamiento judicial o “persecución por medio del enjuiciamiento”; las detenciones ilegales; la detención arbitraria y prolongada; las desapariciones forzadas; el secuestro; la tortura; el tratamiento psiquiátrico forzoso; y las agresiones sexuales, incluidas las violaciones, especialmente de personas privadas de libertad. Según una comunicación, el recurso a “troles” en Internet que hostigaban, desacreditaban, acosaban y amenazaban a los activistas también había aumentado hasta convertirse en redes sofisticadas, patrocinadas y respaldadas en ocasiones por los gobiernos, que a menudo presentaban, además, un componente de género y misoginia muy acusado y cuyas principales afectadas eran las mujeres y las niñas³⁹.

46. La mayor parte de la cooperación guardaba relación con el intercambio de información, además de con la interacción o la cooperación con organizaciones, órganos, procesos, reuniones e, incluso, talleres de capacitación, por ejemplo en el marco del Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Foro Permanente para los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Corte Penal Internacional. En el informe del Secretario General antes mencionado no se incluían los posibles casos de represalias contra las personas que cooperaban con organizaciones regionales o con otras organizaciones internacionales fuera del sistema de las Naciones Unidas.

H. Garantizar la diversidad de los representantes de la sociedad civil

47. Los autores de las comunicaciones estaban de acuerdo en que la no discriminación era un derecho humano en sí mismo y un principio que guardaba relación con todos los derechos, comprendida la participación en todos los niveles. Se reconocía ampliamente la importancia de escuchar distintas voces durante los principales debates y negociaciones, también con miras a velar por el carácter inclusivo y la credibilidad de la elaboración de políticas y la toma de decisiones.

48. Sin embargo, la representación de la sociedad civil en las esferas regional e internacional seguía sin reflejar toda la diversidad de voces existente. Así sucedía respecto de la representación insuficiente de las mujeres, especialmente las mujeres y las niñas pertenecientes a grupos en situaciones de vulnerabilidad, lo que reflejaba una discriminación por razón de género prácticamente omnipresente. En muchos países, especialmente en aquellos en los que las mujeres debían superar grandes dificultades para lograr acceder en igualdad de condiciones a los derechos humanos fundamentales y a la autonomía, los obstáculos financieros afectaban de manera desproporcionada a las organizaciones de mujeres. Algunas mujeres y niñas también se enfrentaban a obstáculos derivados de estereotipos nocivos y normas sociales que llevaban a que sus familias y comunidades les impidieran participar en la esfera pública. En algunos contextos, los grupos más directamente afectados, como los niños, no podían expresar sus puntos de vista, en ocasiones como consecuencia de obstáculos o de la falta de acceso a los espacios regionales e internacionales⁴⁰.

49. Además, los costos prohibitivos relacionados con la participación en actos organizados en determinados lugares, como Ginebra o Nueva York, así como las

³⁹ Véase Amnistía Internacional, “Defensores y defensoras de los derechos humanos bajo amenaza: la reducción del espacio para la sociedad civil” (Londres, 2017), págs. 15 y 16, disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3060112017SPANISH.PDF>.

⁴⁰ Save the Children.

restricciones para acceder a esos actos, podrían tener el efecto de excluir de manera desproporcionada a los representantes del Sur Global, las mujeres, los pobres, los jóvenes y otros grupos. Las organizaciones comunitarias, que frecuentemente trabajaban en la defensa de los derechos de la mujer, desconocían en buena medida los foros regionales e internacionales y no podían acceder fácilmente a las oportunidades de financiación.

50. En lo que respecta a las actividades proactivas de extensión y al aumento de la accesibilidad, algunos órganos de tratados habían empezado a celebrar reuniones en lugares descentralizados. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales promovía la participación de las organizaciones de jóvenes, independientemente de que hubieran sido reconocidas como entidades de carácter consultivo por el Consejo Económico y Social, en el Foro de la Juventud del Consejo Económico y Social, que se celebraba anualmente. El UNFPA desempeñó una función importante en la creación y el fortalecimiento del Grupo de Trabajo sobre Liderazgo Juvenil, que promovía cuestiones relacionadas con los jóvenes en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, por ejemplo, había establecido el Grupo de Trabajo sobre la Juventud y la Consolidación de la Paz con objeto de promover la participación de los jóvenes en las operaciones de consolidación de la paz. Algunas organizaciones habían ido un paso más allá al ampliar su base de miembros, por ejemplo mediante la inclusión de ONG confesionales, mientras que la FAO había dado cabida a los movimientos sociales.

51. En algunas comunicaciones se informó de que la creciente presencia de ONG organizadas por Gobiernos había distorsionado y debilitado la voz de la sociedad civil, con la consiguiente reducción del espacio disponible para la contribución diferenciada de grupos que no tenían vínculos con los Gobiernos⁴¹. Los Estados presuntamente las habían utilizado para ocupar parte del espacio limitado asignado a la sociedad civil, por ejemplo mediante la presentación por esas organizaciones, cada vez con mayor frecuencia, de informes paralelos y su acreditación ante el Consejo Económico y Social, lo que dejaba al margen a otros actores de la sociedad civil. Al parecer, algunas organizaciones de la sociedad civil jugaban un papel activo en la limitación del espacio de que disponían otras.

I. Promoción y financiación de la participación de la sociedad civil

52. En el párrafo 14 e) de su resolución 32/31, el Consejo de Derechos Humanos pidió a los Estados que procuraran un entorno propicio a largo plazo para la sociedad civil, entre otras cosas mediante una educación encaminada a fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Algunas organizaciones trataban de intensificar la participación de la sociedad civil mediante el fomento de la capacidad, el intercambio de conocimientos y el desarrollo de instrumentos y competencias. El Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones con frecuencia ayudaba a promocionar y proteger el espacio de la sociedad civil mediante la formación, la educación y el fomento de la capacidad, utilizando, entre otros medios, un curso en línea sobre los derechos humanos y el medio ambiente. La Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas había establecido programas y elaborado publicaciones con el propósito de ayudar a las organizaciones de la sociedad civil cuando estas colaboraban con los Estados Miembros en cuestiones relacionadas con el desarme, para lo que contaba, entre otras cosas, con una iniciativa específica sobre la sociedad civil y el desarme.

53. La tecnología de la información ofrecía medios eficaces en función del costo para el intercambio de información. Entre los ejemplos figuraban el proceso de inventario de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, a cargo de la UIT, que consistía en un registro mundial de las actividades de los interesados dirigidas a alentar la promoción de la sociedad civil en el ámbito de la tecnología de la información y las comunicaciones; un proyecto de portal de ONG puesto en marcha por el Comité de Estupefacientes de las Organizaciones No Gubernamentales en Viena de la UNODC, el cual constituía una plataforma en línea independiente para todas las partes interesadas; las directivas para la incorporación de la Convención de Aarhus a los ordenamientos nacionales relativas al uso

⁴¹ Human Rights in China, International Justice Resource Center y Americans for Democracy and Human Rights in Bahrain.

de la tecnología para promover la participación; la elaboración de la encuesta anual de asociados de ONU-Hábitat; el “portal de asociados”, un sistema de verificación de antecedentes transparente para todos los organismos de las Naciones Unidas; y una base de datos común creada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el UNICEF.

54. Algunas organizaciones regionales como, por ejemplo, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, prestaban asistencia a las organizaciones de la sociedad civil mediante el apoyo programático, el ofrecimiento de directrices y manuales, la mejora del diálogo, y talleres y reuniones en los planos nacional y regional, con el propósito de ampliar sus conocimientos y competencias. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea procuraba colaborar con una amplia gama de partes interesadas, desde el nivel local hasta el internacional. En el plano nacional, algunas instituciones nacionales de derechos humanos, como la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos de Francia, prestaban asistencia a organizaciones de la sociedad civil en materia de colaboración con los órganos de derechos humanos regionales e internacionales.

55. La financiación de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las plataformas regionales e internacionales era una buena práctica que apoyaba la colaboración de representantes de la sociedad civil que contaban con menos recursos. Por ejemplo, el PNUMA, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la Convención de Aarhus prestaban apoyo financiero para sufragar gastos de viaje e iniciativas de fomento de la capacidad.

IV. Conclusiones y recomendaciones

56. **El funcionamiento eficaz de las organizaciones regionales e internacionales está vinculado inexorablemente con la participación de la sociedad civil. La participación de la sociedad civil garantiza que los debates y las decisiones internacionales se basen en lo que está ocurriendo sobre el terreno, que se escuche toda la gama de puntos de vista y que la adopción de decisiones se guíe plenamente por la experiencia y los conocimientos especializados pertinentes. Cuando se restringe la participación de la sociedad civil, se corre el riesgo de que las respuestas a las amenazas para la seguridad, los problemas de desarrollo, los desastres ambientales o las enfermedades, entre otras cuestiones, sean más débiles y se basen en información incorrecta. La participación de la sociedad civil contribuye decisivamente a la prevención de la violencia, la inseguridad y, por ende, los conflictos.**

57. **El derecho internacional de los derechos humanos exige que los Estados y otros garantes de derechos creen y apoyen un entorno seguro y propicio que permita a las organizaciones de la sociedad civil ejercer plenamente los derechos y las libertades que son indispensables para que puedan desempeñar su función esencial de llevar a los debates la voz de todos los sectores de la sociedad. El respeto de los derechos humanos implica, asimismo, abordar las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación a las que tal vez se enfrenten los actores de la sociedad civil al participar en los espacios de las organizaciones regionales e internacionales.**

58. **El derecho de acceso a la información constituye la base de la participación de la sociedad civil en las organizaciones regionales e internacionales y, por lo tanto, no debería ser objeto de restricciones innecesarias o desproporcionadas. Algunas entidades regionales e internacionales han establecido procedimientos y prácticas que han promovido la participación de la sociedad civil por medio, entre otras cosas, de políticas y disposiciones institucionales explícitas en las que se reconocen los derechos de las partes interesadas a la participación y el acceso a la información, con lo que se facilita la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Además, el establecimiento de normas claras relativas a la acreditación y de cauces previsible para el intercambio y la aportación de contribuciones a la labor de las organizaciones regionales e internacionales es fundamental para una participación efectiva. Otros ejemplos positivos son las políticas y los procesos que: a) maximizan la transparencia mediante la divulgación proactiva de información y en los que la denegación de**

información no puede exceder lo estrictamente imprescindible; b) proporcionan mecanismos de cumplimiento y rendición de cuentas; y c) permiten llegar a una amplia gama de representantes de la sociedad civil. Algunas de esas prácticas pueden establecerse sin la necesidad de disponer de recursos importantes.

59. Al mismo tiempo, persisten numerosos obstáculos a la participación plena y efectiva de la sociedad civil, entre otros: a) la falta de acceso a información clara y oportuna sobre los cauces de participación y sobre determinados temas y cuestiones que han de abordarse; b) los procesos de acreditación opacos y engorrosos sin mecanismos de revisión imparcial en los casos en que se deniega la acreditación; c) las normas complejas e incongruentes por las que se rigen la asistencia y el derecho a hacer uso de la palabra en las reuniones y los foros; d) los costos prohibitivos y los obstáculos para la obtención de visados para poder acceder a determinados lugares; e) la falta de rendición de cuentas respecto de decisiones que restringen el acceso; y f) la insuficiente representación de algunos sectores de la sociedad civil. Son especialmente preocupantes las represalias contra la sociedad civil por colaborar con organizaciones regionales e internacionales, no solo porque esas represalias a menudo constituyen violaciones individuales de los derechos humanos, sino también porque se corre el riesgo de que socaven la eficacia del sistema en su conjunto.

60. En varias comunicaciones se planteó la necesidad de reformar los procedimientos y las prácticas del Comité encargado de las Organizaciones No Gubernamentales del Consejo Económico y Social, que generaban obstáculos importantes para la participación de muchos grupos en la adopción de decisiones y la formulación de políticas a escala internacional. La reciente decisión del Comité de transmitir sus períodos de sesiones se consideraba un paso en la dirección correcta, pero era necesario hacer más para garantizar que las Naciones Unidas pudieran beneficiarse plenamente y con regularidad de todas las contribuciones pertinentes de la sociedad civil.

61. A fin de que los Estados y las organizaciones posibiliten y promuevan una participación efectiva, el ACNUDH y quienes han contribuido al presente informe recomiendan que los Estados y las organizaciones:

a) Adopten políticas y marcos en favor de la participación de la sociedad civil en los que se reconozca la contribución de la sociedad civil, y creen cauces de participación y colaboración claros, eficaces, basados en los derechos humanos y con perspectiva de género; y establezcan, asimismo, mecanismos institucionales para promover una participación sistemática y significativa de la sociedad civil como, por ejemplo, las juntas asesoras;

b) Aumenten la transparencia de los procesos de toma de decisiones y del acceso a las reuniones públicas, entre otras cosas, mediante la puesta a disposición de información de manera oportuna, en los idiomas pertinentes, con un mínimo de restricciones y sirviéndose de las nuevas herramientas de comunicación con objeto de lograr la máxima divulgación, conforme a políticas explícitas que respeten los derechos humanos;

c) Establezcan procesos de acreditación transparentes, justos y con perspectiva de género que permitan tomar decisiones con rapidez, de conformidad con las normas de derechos humanos, entre otras cosas, mediante el establecimiento de mecanismos de reparación, y aborden las decisiones de acreditación erróneas;

d) Examinen la práctica y los procedimientos del Comité encargado de las Organizaciones No Gubernamentales del Consejo Económico y Social para el reconocimiento de la condición de entidad de carácter consultivo, de manera que se cumplan plenamente las normas internacionales, entre ellas las relativas a la no discriminación, la rendición de cuentas y la transparencia, y velen por que la práctica y los procedimientos mencionados sean idóneos para asegurar una participación plena, oportuna y diversa de la sociedad civil;

e) Adopten y apliquen políticas sólidas en materia de acceso a la información, entre otras cosas, por medio del nombramiento de coordinadores y la habilitación de canales de información seguros;

f) Velen por la seguridad de las personas que tratan de colaborar con las organizaciones regionales e internacionales, incluidas aquellas que colaboran por medios electrónicos, prevengan todo acto de represalia cometido por actores estatales y no estatales contra esas personas y, cuando se tomen esas represalias, las condenen y garanticen la rendición de cuentas y el acceso a un recurso efectivo;

g) Permitan que mecanismos de rendición de cuentas independientes examinen de manera objetiva y sin demora las restricciones impuestas a la participación de la sociedad civil en los planos regional e internacional, por ejemplo, mediante un grupo de examen o un *ombudsman*;

h) Informen periódicamente sobre la participación de la sociedad civil, incluidas, entre otras cosas, las medidas adoptadas para aumentar la participación y la diversidad de los asociados de la sociedad civil;

i) Se abran de manera proactiva a los sectores de la sociedad civil insuficientemente representados a fin de promover la diversidad de la participación de la sociedad civil por medio de la inclusión de las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, nacionales, lingüísticas y raciales, los migrantes y los pueblos indígenas;

j) Estudien las posibles vías para facilitar la participación de aquellos sectores de la sociedad civil y aquellas personas que no están organizados en ONG ni tienen vínculos con ellas, comprendidos los movimientos sociales;

k) Consideren distintos mecanismos institucionales como, por ejemplo, el establecimiento de juntas asesoras de la sociedad civil y dependencias de enlace en el seno de las secretarías de las organizaciones internacionales, así como la elaboración de instrumentos, con el fin de aumentar la capacidad de participación efectiva de la sociedad civil;

l) Velen por que los órganos encargados de la participación de la sociedad civil tengan los recursos necesarios y proporcionen otras formas de apoyo a los actores de la sociedad civil menos representados, incluidas capacitación y financiación para viajes. Debería prestarse una atención especial a las organizaciones que tienen dificultades para poder acceder a los recursos necesarios para funcionar eficazmente, comprendidas las dificultades que son consecuencia de las restricciones impuestas al acceso a la financiación extranjera. Al mismo tiempo, se debería ampliar la participación a distancia mediante videoconferencias y centros de conferencias y, cuando sea posible, organizar reuniones y conferencias en lugares accesibles y menos costosos;

m) Prevengan los abusos de procedimiento y el aprovechamiento de los defectos de procedimiento o las modalidades de participación, incluidos el uso indebido de las cuestiones de orden durante las reuniones y el lenguaje restrictivo en relación con las modalidades de participación de las partes interesadas;

n) Promuevan la participación de la sociedad civil en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los exámenes presentados en el marco del Fforo político de alto nivel, con el fin de asegurar, asimismo, que nadie se quede atrás.