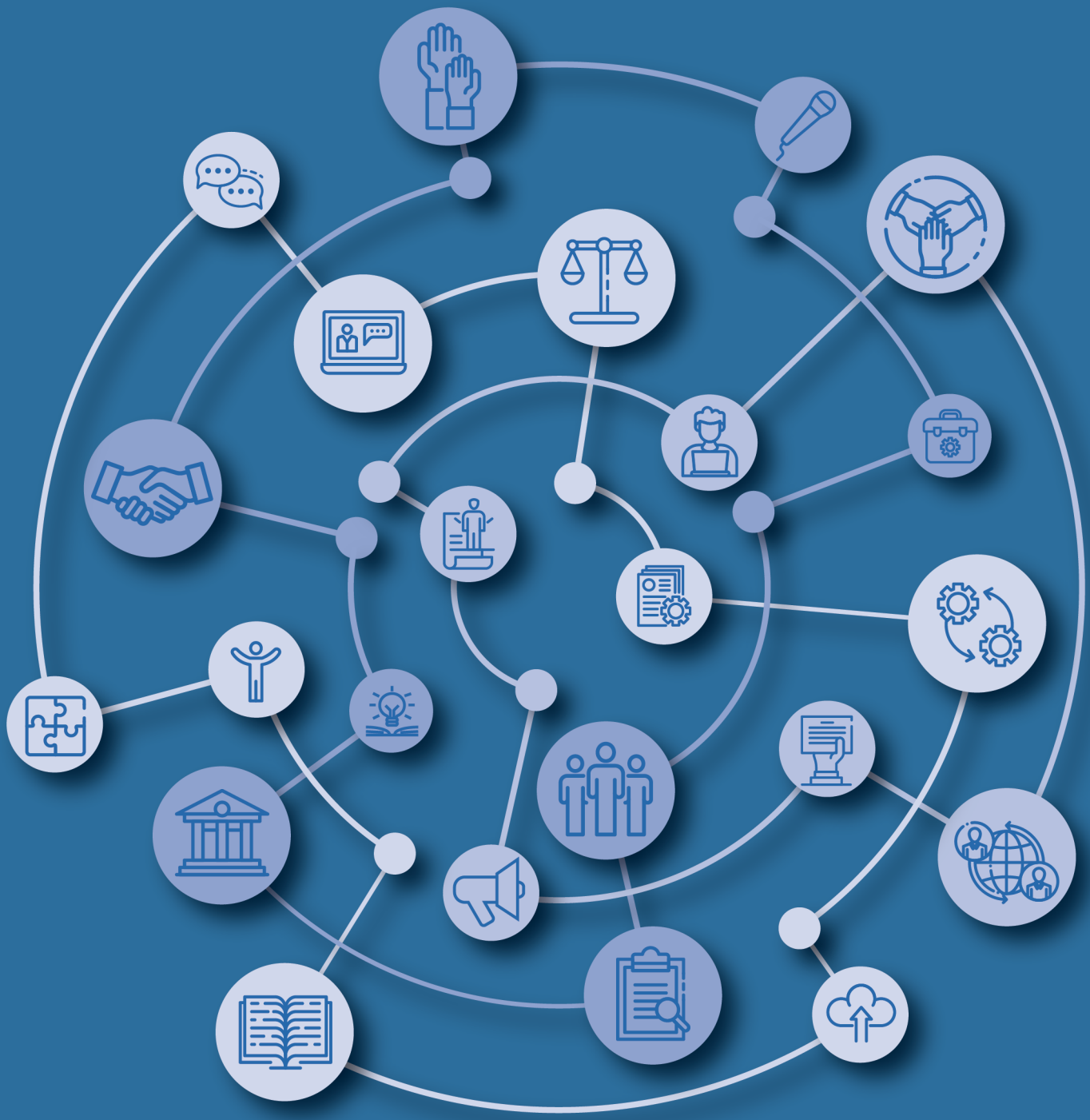
ICNL
INTERNATIONAL CENTER
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW

PNUD



Marcos jurídicos que regulan el espacio cívico

GUÍA BÁSICA

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la principal organización de las Naciones Unidas que lucha para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y el cambio climático. Trabajando con una amplia red de expertos y socios en 170 países, apoya a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta. Más información en pnud.org o en @PNUD.

Las conclusiones, análisis y recomendaciones de este documento no representan necesariamente la posición oficial del PNUD ni de su Junta Ejecutiva o de los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

Copyright © 2021. Todos los derechos reservados. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1 UN Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Introducción

La excepcional complejidad de los actuales desafíos que se experimentan en los ámbitos nacional e internacional exige, hoy más que nunca, un entorno propicio para la participación cívica. Sin embargo, son numerosos los factores estructurales y contingentes que están ejerciendo una presión cada vez mayor sobre los espacios cívicos de todo el mundo. Por este motivo, en su "Llamado a la acción por los derechos humanos", el Secretario General de las Naciones Unidas insta a todas las partes competentes a redoblar los esfuerzos de promoción y protección del espacio cívico como componente clave para fomentar unas sociedades pacíficas, justas e inclusivas. El presente documento, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el apoyo técnico del International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), fue concebido como una guía para garantizar la coherencia de los marcos jurídicos que regulan los espacios cívicos con las normas internacionales de derechos humanos. Como tal, pretende ser una herramienta de ayuda tanto para el diálogo sobre políticas públicas como para la asistencia técnica. El informe toma como referencia la "Nota de orientación de las Naciones Unidas sobre la protección y promoción del espacio cívico" y se complementa con el documento "Legal frameworks for civic space: a practical toolkit" ["Marcos jurídicos del espacio cívico: un conjunto de herramientas prácticas"], que abarca los mismos temas en mayor detalle e incluye una exhaustiva batería de listas de verificación, ejemplos y recursos relacionados.

Definición del espacio cívico: marco conceptual

Todavía no se ha alcanzado el consenso en torno a la definición de "sociedad civil" y las nociones afines de "participación cívica" y "espacio cívico", ya que estos conceptos se han articulado de formas muy diversas, y sigue habiendo variaciones significativas con respecto a sus significados exactos. Esta multiplicidad proviene en parte de la diversidad de posturas ideológicas, pero también refleja la naturaleza fluida y compleja de los procesos a través de los cuales los miembros de la sociedad van dando forma a sus comunidades.

En este contexto, las definiciones que se proporcionan a continuación aspiran a ser, por un lado, coherentes con los debates políticos actuales sobre "sociedad civil", pero también lo suficientemente amplias como para dar cabida al uso real de los términos según lo observado en la práctica diaria en diferentes realidades.

ÁMBITO

La **sociedad civil** es el escenario o ámbito de la interacción social, fuera de las esferas de la familia, el Estado y el mercado, en el que los actores individuales y colectivos emprenden acciones voluntarias para promover objetivos socialmente relevantes.

ACTORES

Los **actores de la sociedad civil** son un conjunto diverso de actores individuales y colectivos que operan en el ámbito de la sociedad civil. Destacan entre ellos las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que representan a una amplia diversidad de actores colectivos organizados en diferentes estructuras, de más a menos formales.

PROCESO

La **participación cívica** es el proceso por el cual los actores individuales y colectivos emprenden acciones voluntarias en el ámbito de la sociedad civil, como ámbito diferenciado de la familia, el Estado y el mercado, con el objetivo de alcanzar metas socialmente relevantes.

En este marco, la sociedad civil se concibe como un terreno en disputa en el que múltiples actores persiguen objetivos diferentes (y a menudo opuestos) fundamentados en sus diferentes concepciones del "bien común". También puede considerarse la sociedad civil como un espacio fluido en el que una multiplicidad de actores entran y salen de este ámbito a medida que evolucionan las circunstancias, mientras que otros actores abarcan varios ámbitos en simultáneo (por ejemplo, la sociedad civil y el mercado, o la sociedad civil y el Estado).

Mientras que la "sociedad civil" representa un ámbito abstracto de interacción social (en

esencia, un constructo teórico), el "espacio cívico" hace referencia a las circunstancias reales en las que tiene lugar la participación cívica en una determinada sociedad en un momento dado. Las características del espacio cívico determinan de manera muy práctica el tamaño, la forma y las modalidades operativas del escenario de la sociedad civil en un determinado contexto, incluida la medida en que un entorno operativo puede considerarse "propicio" para una serie de actores de la sociedad civil.

CONDICIONES OPERATIVAS

El **espacio cívico** incluye los múltiples factores (jurídicos, políticos, administrativos, económicos, consuetudinarios y culturales) que determinan en qué medida los miembros de la sociedad pueden, de forma individual o colectiva, participar en la acción cívica o, en otras palabras, las condiciones que hacen posible (o no) que una sociedad civil sea dinámica en un determinado contexto.

NORMAS APLICABLES

Los **marcos normativos aplicables al espacio cívico** están compuestos por el entramado de leyes, políticas, normativas y procedimientos institucionales que influyen en la posibilidad, el nivel y las modalidades de la participación cívica, tanto en línea como fuera de línea. Entre ellos se incluyen marcos directamente relacionados con la participación de la sociedad civil y las relaciones Estado-sociedad, así como cualquier otro marco que pueda impactar en el espacio cívico por métodos o medios indirectos, ya sea deliberadamente o no.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirma que "los cinco elementos primordiales para crear y mantener un entorno seguro y propicio para la sociedad civil son: un sólido marco jurídico en consonancia con las normas internacionales y un firme sistema nacional de protección de los derechos humanos que salvaguarde las libertades públicas y garantice el acceso efectivo a la justicia; un entorno político favorable a la labor de la sociedad civil; el acceso a la información; cauces para la participación de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones; y apoyo y recursos a largo plazo para la sociedad civil"[1]. El presente informe se centra principalmente en el primero de estos elementos: los marcos jurídicos que regulan el espacio cívico.

Un marco jurídico funcional y propicio no es garantía de una sociedad civil dinámica, de la misma manera que un marco jurídico restrictivo no es necesariamente una barrera infranqueable para el compromiso y la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. No obstante, el marco jurídico desempeña un papel fundamental, y puede considerarse que contar con un marco jurídico favorable es condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de un sector de la sociedad civil fuerte, inclusivo y sostenible.

Aspectos normativos del espacio cívico

Espacio cívico y derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos

El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos está consagrado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) y otros instrumentos jurídicos internacionales y regionales[2]. Como se explica en la Observación general Nº 25 (1996)[3] del Comité de Derechos Humanos de la ONU, la participación en la dirección de los asuntos públicos es un concepto bastante amplio con varias dimensiones interrelacionadas. Incluye el derecho a votar y a ser elegido, así como el derecho a tener acceso a la función pública en condiciones generales de igualdad. Pero también incluye el derecho a participar directamente en diferentes aspectos de la vida pública. Como lo aclaró el Comité de Derechos Humanos, las personas tienen derecho a participar en la esfera

[1] Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2016). Recomendaciones prácticas para la creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la sociedad civil tomando como base las buenas prácticas y las lecciones aprendidas, párr. 83, p.17. Ginebra, Suiza.
[2] La página web del ACNUDH ofrece una lista completa de las normas internacionales sobre participación equitativa en la política y los asuntos públicos.
[3] Comité de Derechos Humanos de la ONU (1996). Observación general Nº 25 relativa al derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos (artículo 25) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7). Ginebra, Suiza.

pública y dar forma al destino de sus comunidades no solo como votantes, titulares de cargos electos o funcionariado público, sino también de muchas otras formas, como por ejemplo: "ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse". Para ser efectivas, estas formas de participación requieren espacios cívicos abiertos, libres, seguros e inclusivos basados en el pleno respeto de las libertades de opinión, expresión, reunión pacífica y asociación (que también se abordan como derechos independientes en el derecho internacional de los derechos humanos).

Aspectos clave del espacio cívico abordados en el derecho internacional de derechos humanos

Libertad de opinión y de expresión

La libertad de opinión y de expresión está protegida por los artículos 19 de la DUDH y el ICCPR (que se complementa con la Observación general Nº 34[4]), así como por otros instrumentos internacionales y regionales[5]. Se incluye aquí el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea en línea como fuera de línea. Este derecho abarca toda idea u opinión que pueda transmitirse a otras personas, incluidas expresiones que pudieran considerarse profundamente ofensivas. No obstante, de acuerdo con el artículo 20 del ICCPR, se debe procurar prevenir y dar respuesta a la propaganda en favor de la guerra y a la apología de la discriminación, la hostilidad o la violencia, incluso mediante su prohibición por ley[6]. Las libertades de opinión y de expresión están indisolublemente ligadas al derecho de acceso a la información, que prevé la posibilidad de obtener información de interés público en poder de organismos públicos u otras entidades que desempeñen funciones públicas. La libertad de los medios de comunicación —respaldada por un entorno mediático que garantice el pluralismo, la independencia y la seguridad— constituye otro elemento esencial para el cumplimiento del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

Libertad de reunión pacífica

La libertad de reunión pacífica está consagrada en el artículo 20 de la DUDH, el artículo 21 del ICCPR (complementado con la Observación general Nº 37[7]) y otros instrumentos internacionales y regionales[8]. Este derecho protege la reunión no violenta de personas con fines expresivos (como transmitir una postura, demostrar solidaridad o afirmar su identidad), así como las reuniones con fines de entretenimiento, culturales, religiosos o comerciales. Como tal, el derecho a la libertad de reunión pacífica constituye un derecho individual que se ejerce colectivamente. Las reuniones protegidas por el artículo 21 del ICCPR pueden ser estacionarias (como piquetes) o móviles y pueden adoptar muchas formas, entre las que figuran las manifestaciones, las protestas, las reuniones propiamente dichas, las procesiones, los mítines, las sentadas, las vigilias a la luz de las velas y los *flashmobs*. Además, el artículo 21 del ICCPR protege las reuniones pacíficas dondequiera que tengan lugar: en espacios públicos o privados, al aire libre o en interiores. Como se aclara en la Observación general Nº 37, las actividades de reunión que se realicen en línea, incluidos los debates públicos y las protestas colectivas por medios electrónicos, están igualmente protegidas por el artículo 21 del PIDCP[9].

[4] Comité de Derechos Humanos de la ONU (2011). Observación general Nº 34 relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión (artículo 19) (CCPR/C/GC/34). Ginebra, Suiza. Observación general Nº 34. Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión.

[5] La página web del ACNUDH ofrece una lista completa de las normas internacionales sobre libertad de opinión y expresión.

[6] Las restricciones a la libertad de expresión pueden ser admisibles, más allá de lo estipulado en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, si así lo dispone la ley y si es necesario por los motivos específicos enumerados en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Se refiere en particular a la protección del derecho a la reputación de los demás y a la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la moral pública. Sin embargo, como lo advierte el Comentario general Nº 34, toda restricción debe aplicarse de acuerdo con el principio de proporcionalidad y con extremo cuidado para no revertir "la relación entre derecho y restricción y entre norma y excepción".

[7] Comité de Derechos Humanos de la ONU (2020). Observación general Nº 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) (CCPR/C/GC/37). Ginebra, Suiza.

[8] La lista completa de las normas internacionales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación está disponible en la página web del ACNUDH.

[9] El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce que se pueden imponer restricciones al ejercicio de la libertad de reunión "en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás". Sin embargo, el mismo artículo señala que todas las restricciones deben imponerse de

Libertad de asociación

La libertad de asociación está protegida por el artículo 20 de la DUDH, el artículo 22 del ICCPR y otros instrumentos internacionales y regionales[10]. Esto conlleva el derecho de todo grupo de personas o entidades a emprender acciones colectivas para la consecución de fines lícitos. El derecho internacional de los derechos humanos protege a las personas de toda interferencia indebida en el ejercicio de su libertad de asociación. Esto significa, entre otras interna (como membresía o gobernanza interna) y que sus miembros y el público en general debe poder participar con libertad, sin temor a represalias. Además, el derecho a la libertad de asociación incluye la capacidad de buscar, recibir y utilizar recursos —humanos, materiales y financieros— de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales. Toda persona tiene derecho a formar una asociación como entidad legal. Sin embargo, no se puede exigir la creación de una entidad legal para disfrutar de la libertad de asociación. Además, no se podrá obligar a ninguna persona a pertenecer a una asociación[11].

"Todos los ciudadanos gozarán, [...] sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos [...]"

PIDCP Art. 25

"[...] Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. [...] Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras[...]."

PIDCP Art. 19

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática [...]

PIDCP Art. 21

"[...] Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. [...]"

PIDCP Art. 22

conformidad con la ley y que no deben imponerse restricciones que no sean las "necesarias en una sociedad democrática".

[10] La página web del ACNUDH ofrece una lista completa de las normas internacionales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

[11] Al igual que en el caso de la libertad de reunión, el derecho internacional de los derechos humanos reconoce que pueden imponerse legítimamente restricciones a las libertades de expresión, reunión y asociación cuando sea para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, así como la reputación, los derechos y las libertades de los demás. Sin embargo, al igual que el artículo 21, el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos requiere que estas limitaciones sean "prescritas por la ley" y "necesarias en una sociedad democrática". Además, el artículo 22 dispone que los Estados pueden restringir legalmente la libertad de asociación de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Cuadro 1 Otros derechos de vital importancia para el espacio cívico

Derecho	Disposiciones jurídicas clave sobre derechos humanos
Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona	DUDH (art. 3), ICCPR (arts. 6 y 9.1)[12]
Derecho a la igualdad y a la no discriminación	DUDH (art. 7), ICCPR (art. 26)[13]
Derecho a la privacidad, el anonimato y la protección de datos personales.	DUDH (art. 12), ICCPR (art. 17)[14]
Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión	DUDH (art. 18), ICCPR (art. 18)[15]

Otros derechos críticos para el espacio cívico

Las libertades de opinión, expresión, reunión pacífica y asociación son de vital importancia pero no son los únicos requisitos para la creación de espacios cívicos abiertos, seguros e inclusivos. Se enumeran a continuación otros de los derechos que ejercen un impacto directo en la capacidad de los actores de la sociedad civil para desempeñar sus roles como actores independientes del desarrollo.

El espacio cívico y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Como agenda "del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" que requiere un enfoque abarcador de todos los niveles de la sociedad, la Agenda 2030 se basa fundamentalmente en la noción de que la presencia de espacios cívicos abiertos y seguros supone un requisito básico para el desarrollo sostenible. Además, existe una fuerte convergencia entre el principio de la Agenda de "no dejar a nadie atrás" y el ideal de un espacio cívico inclusivo.

Los Estados miembros han asumido varios compromisos relacionados con el espacio cívico en el contexto del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (Promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas). En particular, la meta 16.7 tiene como objetivo garantizar una toma de decisiones receptiva, inclusiva, participativa y representativa en todos los niveles, mientras que la meta 16.10 se centra en el acceso público a la información y en la protección de las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Pero el reconocimiento de la importancia del espacio cívico no se limita al ODS 16. La meta 5.5 tiene como objetivo asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles de decisión de la vida política, económica y pública. La meta 10.2 tiene como objetivo promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo o discapacidad. También existen otras metas que se refieren a la participación inclusiva en ámbitos específicos como el agua y el saneamiento (meta 6.b) o la planificación urbana (meta 11.3)[16].

Aspectos instrumentales del espacio cívico

Espacio cívico y desarrollo sostenible

Una sociedad civil dinámica puede contribuir al desarrollo sostenible de múltiples formas. Por ejemplo, los actores de la sociedad civil pueden contribuir a canalizar las aportaciones de la ciudadanía al diálogo sobre políticas, lo cual con el tiempo puede llevar a una toma de decisiones más legítima y receptiva. Esta función es de especial

[12] Además de las prohibiciones de arresto o detención arbitrarios, la integridad personal está protegida por prohibiciones contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 5 de la DUDH y art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).
[13] Véase también la página web del ACNUDH sobre normas y estándares contra la discriminación
[14] Véase también la página web del ACNUDH sobre normas internacionales sobre el derecho a la privacidad.
[15] Véase también la página web del ACNUDH sobre normas internacionales sobre libertad de religión o creencias.
[16] Existen otras declaraciones que, aunque no son jurídicamente vinculantes, reflejan el compromiso de los Estados miembros con los principios clave del espacio cívico. Destacan la Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986) y 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 (1999).

importancia para asegurar la inclusión de grupos discriminados e históricamente marginados en la formulación de políticas. Los actores de la sociedad civil también pueden contribuir a la construcción de instituciones estatales más receptivas a través de su compromiso con la rendición de cuentas. Los circuitos de retroalimentación que se generan como resultado de este compromiso pueden contribuir de manera significativa a promover la aplicación de políticas orientadas a la ciudadanía, al tiempo que garantizan que las intervenciones de desarrollo sean más efectivas y sostenibles.

Mediante la acción en las bases sociales y en las comunidades de difícil acceso, los actores de la sociedad civil pueden desempeñar una función importante complementando los servicios prestados por el mercado y el Estado. Su conocimiento de los contextos locales les permite ayudar a los prestadores de servicios a comprender mejor las necesidades y demandas de la población, inspirando a veces un notable espíritu emprendedor dentro de la burocracia. Los actores de la sociedad civil también pueden actuar como agentes de cambio positivo al fomentar la innovación social y ayudar a las personas a identificar sus propias soluciones a los desafíos del desarrollo. Además, la capacidad de llegada de la sociedad civil puede contribuir a transformar actitudes y comportamientos perjudiciales al tiempo que se fomenta la adopción de prácticas sostenibles.

Espacio cívico y paz sostenible

Como señaló el Grupo Consultivo de Expertos para el examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz[17], la existencia de un espacio cívico sólido y seguro constituye la piedra angular de las sociedades pacíficas. De hecho, son numerosos los estudios que demuestran que los países con un ámbito público más abierto e inclusivo se encuentran en mejor posición para abordar de manera constructiva las divergencias y agravios antes de que estos se conviertan en violencia. Por el contrario, cuando el espacio cívico se reduce o está abierto únicamente a ciertos segmentos de la sociedad, el sentimiento de insatisfacción y desilusión puede alcanzar un punto de no retorno.

Los actores de la sociedad civil pueden facilitar intercambios constructivos entre los organismos públicos y la ciudadanía, ayudando así a combatir el sentimiento de desempoderamiento y alienación que puede desembocar en situaciones de radicalización. Además, en las circunstancias apropiadas, la participación de la sociedad civil puede cumplir una importante función de mediación, fomentando una mayor comprensión y cooperación entre los diferentes grupos sociales. En contextos de conflicto, posconflicto y frágiles, los actores de la sociedad civil desempeñan a menudo un papel fundamental en la prestación de servicios esenciales y contribuyen, de esta manera, a la estabilidad y la resiliencia. Además, se puede aprovechar su presencia en la comunidad para transformar normas y comportamientos sociales, promover una cultura de paz y desalentar el uso de la violencia como medio para lidiar con los conflictos.

Marcos jurídicos y normativos nacionales que influyen en el espacio cívico

En la mayoría de los países, el derecho constitucional reconoce tanto el derecho de las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos como las libertades fundamentales de opinión, expresión, reunión pacífica y asociación, entre otros derechos. No obstante, el alcance y significado real de estos derechos está determinado en la práctica por un complejo entramado de leyes, normativas, directivas administrativas, procedimientos y códigos de conducta de rango inferior, que pueden experimentar variaciones significativas a lo largo del tiempo. Junto con la jurisprudencia pertinente, estos marcos normativos desempeñan un papel crítico en la definición de las modalidades aceptables de participación en la vida pública, los términos de la autoridad pública sobre las actividades de la sociedad civil y las condiciones de funcionamiento de los diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil. Evidentemente, las leyes que regulan las diversas formas de organización cívica ejercen un impacto directo y muy significativo en el espacio cívico. Sin embargo, es importante señalar que, dependiendo de la tradición jurídica

[17] Naciones Unidas (2015). Informe del Grupo Asesor de Expertos para el examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz. Nueva York, Estados Unidos.

del país, el espacio cívico también puede verse afectado por disposiciones de los códigos civil y penal, del derecho administrativo, del derecho tributario y del derecho laboral, entre otros.

Leyes que regulan específicamente las organizaciones de la sociedad civil

A continuación, se brinda información sobre el proceso de formulación de políticas destinadas específicamente a regular el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), incluidas cuestiones como los procedimientos de constitución y disolución, la función de supervisión del Gobierno frente a las entidades que operan en la esfera de la sociedad civil y la capacidad de las OSC para llevar a cabo una serie de actividades.

Formas organizativas jurídicas

El marco legislativo de un país determina las diferentes formas jurídicas que puede adoptar una OSC. Si bien puede haber grandes variaciones de un país a otro, son habituales, entre otras, las siguientes categorías.

Cuadro 2 Posibles tipologías de las organizaciones de la sociedad civil

Tipología	Principales características
Organización no gubernamental	Si bien no existe una definición única de organización no gubernamental su definición suele ser lo suficientemente amplia como para incluir formas organizativas de membresía y no membresía y aceptar una gran diversidad de fines.
Asociación	Se trata en general de entidades que requieren membresía. Pueden tratarse de asociaciones voluntarias, asociaciones comerciales y profesionales, partidos políticos, clubes y otras entidades, como organizaciones religiosas o interreligiosas.
Fundación	Entidades que no se constituyen a partir de una membresía sino, a menudo, a partir de un patrimonio. Tienen a su disposición activos o donaciones, otorgan subvenciones a otras organizaciones o llevan a cabo sus propios proyectos y programas.
Fideicomisos	Dispositivo jurídico que se utiliza para asignar dinero o patrimonio de una persona en beneficio de una o más personas u organizaciones.
Organización benéfica (*charity*)	Organizaciones voluntarias muy extendidas en varios países de la Commonwealth.
Formas especializadas	Pueden entrar en esta categoría entidades de interés público, así como fondos, centros, institutos, sociedades u organizaciones humanitarias.

Independientemente de su forma organizativa, todas las organizaciones de la sociedad civil, tal como se definen a los efectos de este informe, comparten una característica definitoria fundamental que las distingue de las organizaciones con fines de lucro: el **principio de no distribución de los beneficios** (o limitación). El principio prohíbe la distribución de beneficios netos, bienes o ganancias a fundadores, directores, funcionarios, miembros, personal o donantes de una OSC. De este modo la restricción se propone asegurar que todos los bienes, beneficios y ganancias se utilicen en apoyo de los propósitos sin fines de lucro de la organización. Evidentemente, el principio no impide remunerar razonablemente el trabajo realizado por el personal u otras personas en nombre de la organización, aunque la definición de "razonable" pueda ser debatible en algunos contextos. Para reforzar esta restricción, la legislación nacional puede incluir prohibiciones sobre los beneficios privados directos o indirectos, por ejemplo, sobre la explotación privada y la auto-negociación, que ocurren cuando una persona con información privilegiada recibe un beneficio personal especial o no razonable como resultado de su posición dentro de la organización. Este tipo de disposiciones también pueden especificar el requisito de que el cuerpo directivo, la junta y el personal eviten cualquier conflicto real o potencial entre sus intereses personales o comerciales y los intereses de la organización.

Es importante señalar que, en muchos contextos, los diferentes tipos de organizaciones pueden estar regulados por diferentes leyes, que pueden o no ser plenamente coherentes entre sí en lo

relativo a los principios rectores generales. Por lo tanto, el primer paso para comprender el marco jurídico regulador de la sociedad civil en un contexto determinado debería ser un análisis de los regímenes normativos aplicables y sus implicaciones para las diversas formas de organización.

Constitución

Normalmente, la ley define un conjunto de requisitos para la constitución de una organización de la sociedad civil. Si bien estos requisitos pueden presentar importantes variaciones según la forma que haya adoptado la organización, se suelen considerar los siguientes aspectos: el número mínimo miembros, la cantidad mínima de activos iniciales, quiénes pueden actuar como fundadores, qué propósitos están permitidos y qué documentos son necesarios para constituir la organización. Una vez creada, existen dos grandes sistemas a través de los cuales una organización de la sociedad civil puede ser reconocida como entidad jurídica:

Sistema de declaración

El reconocimiento de la personalidad jurídica se deriva automáticamente de la constitución de la entidad (es decir, es consecuencia de contar con un estatuto escrito) al completar un procedimiento de notificación a la entidad pública o registro competente.

Sistema de registro

El reconocimiento de la personalidad jurídica se deriva de la aprobación de una solicitud por parte de una autoridad designada por la ley (que puede ser parte del Gobierno, un tribunal o una comisión independiente).

En general, las organizaciones de la sociedad civil con sede en el extranjero o controladas desde el extranjero pueden adoptar dos formas: sucursal o filial (o subsidiaria). En la mayoría de los países, se requiere algún tipo de registro como condición para que una organización extranjera pueda iniciar sus operaciones. En algunos casos, las organizaciones extranjeras pueden recibir ciertos privilegios (como la exoneración de cumplir con las leyes fiscales o laborales del país anfitrión). Sin embargo, también es posible que las organizaciones extranjeras estén sujetas a mayores requisitos y restricciones (algo cada vez más frecuente en los últimos años).

RECUADRO 1. Alineación del sistema de declaraciones con las normas de derechos humanos

En un examen de buenas prácticas internacionales, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación observa que el sistema de declaración debería guiarse por las normas de derechos humanos y señala que "un 'procedimiento de notificación' se ajusta más a las normas internacionales de derechos humanos y debe ser aplicado por los Estados en lugar del 'procedimiento de autorización previa', que implica recibir el visto bueno de las autoridades"[18].

Disolución

La suspensión y disolución de una organización de la sociedad civil puede ser fruto de la decisión voluntaria de sus miembros o resultado de una orden del Gobierno o de algún tribunal (disolución involuntaria). En la práctica real, como se observa en todos los países, entre los motivos para emitir una orden de este tipo figuran la declaración de quiebra, la inactividad (a veces determinada por la ausencia de informes) o la falta de reparación de una infracción de ley. Sin embargo, la disolución involuntaria debe presentarse como último recurso, solo consecuencia de delitos muy graves y únicamente una vez que la OSC haya sido notificada y haya tenido una oportunidad significativa para corregir el problema.

La ley suele enunciar el destino de los activos restantes de una OSC después del pago a los acreedores. La presunción debe ser que estos activos serán canalizados a otra organización con fines idénticos o similares. En casos excepcionales, si no existe una organización adecuada, la ley puede permitir que los activos

[18] Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2012). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación donde destaca las mejores prácticas para la promoción y protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (A/HRC/20/27), párrafo 58. Ginebra, Suiza.

vuelvan al Estado. No obstante, en tal caso, debería figurar el requisito de que los activos se utilicen para fines similares a los de la organización disuelta. La prohibición de reversión de los activos impide que los miembros de la organización disuelta puedan reclamarlos.

RECUADRO 2. Disolución involuntaria y normas de derechos humanos

La suspensión y la disolución involuntaria de una asociación son las formas más severas de restricción de la libertad de asociación. Por esta razón, como señaló el Relator Especial sobre las libertades de reunión pacífica y asociación, "la suspensión o la disolución involuntaria de una asociación deberá ser autorizada por un tribunal independiente e imparcial en caso de peligro claro e inminente de violación flagrante de la legislación nacional, con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos. Deberán ser estrictamente proporcionales a su legítimo objetivo y se utilizarán únicamente cuando sean insuficientes medidas menos severas"[19].

Estructura y gobernanza

Con frecuencia, la ley exigirá ciertos requisitos de gobernanza interna aplicables a todo tipo de OSC. Puede tratarse de disposiciones sobre la necesidad de tener una misión definida, una estructura organizativa y procesos de toma de decisiones. Además, la ley puede detallar requisitos de gobernanza más específicos para ciertos tipos de organizaciones, como las disposiciones sobre la estructura y el funcionamiento de las asambleas de miembros en el caso de asociaciones, o juntas directivas en el caso de fundaciones.

Actividades permitidas

En algunos casos, la ley puede contener disposiciones sobre los tipos de actividades en las que pueden participar las organizaciones de la sociedad civil. Estas disposiciones pueden incluir, por ejemplo, restricciones a las actividades electorales, como hacer campaña durante los procesos electorales o recaudar fondos para partidos políticos o candidaturas. También se pueden aplicar restricciones al alcance de las actividades económicas permitidas. A menudo, se aplicarán diferentes restricciones según el tipo de organización, por ejemplo, en función de si una organización tiene opción a deducciones fiscales por su estatus de entidad de interés público o de beneficencia.

RECUADRO 3. Restricciones a las actividades permitidas

Al comentar la cuestión de las actividades permitidas para las organizaciones de la sociedad civil, el Relator Especial sobre las libertades de reunión pacífica y asociación señala que las organizaciones de la sociedad civil "deben disfrutar, entre otras cosas, del derecho a expresar opiniones, difundir información, colaborar con el público y abogar ante los gobiernos y los organismos internacionales en favor de los derechos humanos, la preservación y el desarrollo de la cultura de una minoría o de cambios en los instrumentos legislativos, incluida la Constitución"[20].

Requisitos de información

Es frecuente que la ley estipule una serie de requisitos de presentación de informes como herramienta básica para lograr la rendición de cuentas y la transparencia. Entre estos requisitos pueden figurar informes de actividad e informes financieros que se presentarán de manera regular ante distintos organismos, como el órgano general encargado de supervisar la organización formal de la sociedad civil (tribunal, ministerio, administración local u órgano especializado), las autoridades fiscales y las autoridades competentes en materia de licencias. Sin embargo, las obligaciones de informar deben aplicarse de una manera que respete y proteja las libertades cívicas, y cualquier obligación debe ser acorde con los beneficios que la organización recibe del

[19] Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2012). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación donde destaca las mejores prácticas para la promoción y protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (A/HRC/20/27), párrafo 75. Ginebra, Suiza.

[20] Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2012). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación donde destaca las mejores prácticas para la promoción y protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (A/HRC/20/27), párrafo 64. Ginebra, Suiza.

Estado. En consecuencia, las organizaciones que no reciban beneficios del Gobierno y no participen en la recaudación de fondos públicos pueden estar exentas de informar o estar sujetas a requisitos simplificados. Las organizaciones que se beneficien de exoneraciones fiscales y/o participen en una importante recaudación de fondos públicos estarán probablemente sujetas a mayores requisitos de información.

RECUADRO 4. Autorregulación de la sociedad civil

El derecho internacional crea una presunción contra cualquier normativa o restricción estatal que equivalga a una interferencia indebida con los derechos reconocidos. Si bien puede ser necesario un cierto nivel de supervisión externa para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, los principios internacionales de derechos humanos exigen que los Estados se abstengan de adoptar acuerdos que se dirijan a o impongan una carga desproporcionada sobre las organizaciones de la sociedad civil. Además, se debería permitir que las organizaciones de la sociedad civil establezcan normas de conducta más estrictas mediante la autorregulación voluntaria[21].

Ejemplos de otras leyes que afectan a la sociedad civil

Las leyes o normativas que rigen los diversos tipos de entidades sin fines de lucro son solo una instancia del vasto inventario de normas que influyen en la sociedad civil. El cuadro 3 da ejemplos adicionales de marcos normativos (que pueden resultar de una única ley o de varias disposiciones a través de múltiples normativas) con un impacto directo en el espacio cívico.

Obligaciones de Estado en relación con el espacio cívico

Como partes en los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, los Estados se convierten en garantes de deberes con una serie de obligaciones legales para con los titulares de derechos. Estas obligaciones son tanto por acción (es decir, proteger y promover los derechos en cuestión) como por omisión (es decir, abstenerse de interferir con los derechos reconocidos). En los siguientes apartados se analiza la relación entre las responsabilidades del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y el espacio cívico.

Cuadro 3 Ejemplos de marcos normativos con impacto directo en el espacio cívico

Tema principal	Temas que típicamente se abordan en el marco normativo
Acceso a la información	Define el derecho general de acceso a la información y su aplicabilidad. Determina el tipo de registros que se pueden solicitar y los procesos necesarios para obtenerlos, así como las circunstancias que justifican la negativa a divulgar información pública. Describe las responsabilidades de mantenimiento de registros de las instituciones públicas y otros requisitos de transparencia. En algunos casos, puede prever la creación de un organismo de supervisión independiente.
Reunión pacífica	Proporciona las principales definiciones y categorías de reuniones, orientación sobre los regímenes de notificación o autorización y una lista de motivos para aplicar restricciones relativas al momento, el lugar y la forma de una manifestación. Describe la función y los deberes de la policía y el funcionariado encargado de hacer cumplir la ley, incluidas las cuestiones relacionadas con el uso de la fuerza. Regula el acceso de terceros no participantes, como prensa y medios.
Defensa de derechos humanos	Proporciona una definición de defensores/as de derechos humanos. Aclara las formas en que los diferentes derechos humanos y libertades fundamentales se aplican a los defensores/as de los derechos humanos y su trabajo. Describe las protecciones a las que deben tener derecho los defensores/as de los derechos humanos, así como las obligaciones de las autoridades públicas con respecto a estas personas, en particular en términos de prevención y reparación de interferencias indebidas, intimidación y represalias.

[21] Por ejemplo, la iniciativa "Resilient Roots" es un programa dirigido por CIVICUS para promover la responsabilidad de los grupos de apoyo de las organizaciones de la sociedad civil. Otros ejemplos de iniciativas son "Accountable now" y "Global Standard for CSO Accountability".

La responsabilidad de respetar los derechos humanos

La responsabilidad de respetar los derechos humanos exige a los Estados abstenerse de restringir o interferir indebidamente en el disfrute de los derechos reconocidos. Una de las cuestiones clave ligadas a esta responsabilidad es, por tanto, qué circunstancias (si las hubiere) permiten la restricción o derogación legal de los derechos reconocidos[22].

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce que pueden imponerse legítimamente restricciones o limitaciones a las libertades de expresión, reunión y asociación cuando sea para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, así como la reputación, los derechos y las libertades de los demás. Sin embargo, para cumplir con las normas de derechos humanos, estas restricciones deben estar previstas por la ley y ser realmente "necesarias", lo que significa, entre otras cosas, que deben responder a una necesidad pública urgente y ser proporcionadas a su objetivo declarado[23]. Como se aclara en los Principios de Siracusa, aprobados por el Consejo Económico y Social de la ONU en 1984[24], "el alcance de las limitaciones mencionadas en el Pacto no se interpretará de manera que pueda menoscabar la esencia del derecho de que se trate". Además, no se debe aplicar ninguna restricción de manera arbitraria o discriminatoria, y se deben disponer de mecanismos para impugnar toda restricción impuesta y recurrir contra su aplicación abusiva.

Las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica, así como el derecho a participar en la dirección de asuntos públicos, se pueden suspender en situaciones de emergencia pública que "ponga en peligro la vida de la nación" de conformidad con el artículo 4 del ICCPR[25]. Sin embargo, cualquier medida de derogación adoptada en estas circunstancias debe ser "estrictamente limitada a las exigencias de la situación" (y por lo tanto proporcionada y temporal), siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna. Tal como se dispone en los Principios de Siracusa y se ratifica

Recuadro 5. Estrategias orientadas activamente a restringir el espacio cívico

Las estrategias dirigidas activamente a debilitar el espacio cívico se caracterizan por la aplicación de intervenciones normativas injustificadas (por ejemplo, trámites excesivos para el registro y la presentación de informes, así como restricciones a las actividades y fuentes de financiación permitidas), pero también pueden adoptar la forma de medidas administrativas y judiciales. Figuran entre estas estrategias la aplicación de multas exorbitantes o la revocación de la inscripción en el registro por casos menores de incumplimiento de los requisitos administrativos, así como juicios estratégicos (por ejemplo, por denuncias de corrupción o difamación). Además, el espacio cívico puede verse debilitado a través de diferentes actos de intimidación y represalia, como campañas de difamación, hostigamiento, detención arbitraria, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales.

[22] El párrafo 2 del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos enuncia explícitamente que no se puede derogar ningún derecho de los siguientes artículos: artículo 6 (derecho a la vida), artículo 7 (prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o de experimentación médica o científica sin consentimiento), párrafos 1 y 2 del artículo 8 (prohibición de la esclavitud, la trata de esclavos y la servidumbre), artículo 11 (prohibición de encarcelamiento por imposibilidad de cumplir una obligación contractual), artículo 15 (principio de legalidad en el ámbito del derecho penal, es decir, el requisito de que tanto la responsabilidad penal como la sanción se limiten a disposiciones claras y precisas en la ley establecidas y aplicables en el momento del acto u omisión, excepto en los casos en que una ley posterior imponga una pena más leve), artículo 16 (reconocimiento de toda persona como persona ante la ley) y artículo 18 (libertad de pensamiento, conciencia y religión).

[23] Por ejemplo, el "respeto de la reputación de los demás" no se puede utilizar para proteger al Estado y sus funcionarios de los puntos de vista críticos u opiniones disidentes de la sociedad, ni para penalizar a los medios de comunicación, editores o periodistas por informar o difundir tales posturas u opiniones ya que son fundamentales para el derecho del público a saber.

[24] Comisión de Derechos Humanos de la ONU (1984). Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (E/CN.4/1985/4). Siracusa, Italia.

[25] La jurisprudencia de la ONU sobre derogaciones permisibles bajo estados de emergencia enfatiza que no todo disturbio o catástrofe califica como emergencia pública que amenaza la vida de la nación y justifica las derogaciones contempladas en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Es responsabilidad del Estado considerar cuidadosamente la justificación para invocar el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por qué tal medida es necesaria y legítima en las circunstancias dadas.

en la posterior Observación general Nº 29 del Comité de Derechos Humanos de la ONU[26], las leyes que rigen los estados de excepción deben contemplar un análisis pronto, periódico e independiente de la necesidad de dichas medidas de derogación. Además, las personas que aleguen que las medidas de derogación que les afectan no son estrictamente necesarias en la situación de que se trate deberán disponer de recursos efectivos para defender sus alegaciones.

La responsabilidad de proteger

Los Estados tienen el deber de proteger a las personas y grupos contra las violaciones de derechos humanos ejercidas por el funcionariado y personal público, así como por terceros. Esto exige la creación de mecanismos que permitan a las autoridades pertinentes prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones.

La protección de las libertades relacionadas con el espacio cívico requerirá como mínimo tres condiciones. En primer lugar, debe existir un marco normativo que reconozca plenamente estas libertades y establezca las garantías adecuadas para su ejercicio. En segundo lugar, se debe contar con sistemas eficaces de aplicación de la ley y enjuiciamiento con capacidad para garantizar la aplicación de las leyes y políticas existentes, así como con capacidad para impugnar normas discriminatorias y subsanar los vacíos legales, si fuera necesario. Y, finalmente, se debe contar con sólidos mecanismos de monitoreo con potestad para rastrear posibles violaciones y proponer reformas en los ámbitos que así lo requieran (preferiblemente tanto en los marcos normativos como en la práctica institucional). Algunos ámbitos exigirán medidas de protección específicas. Sirva de ejemplo el caso de las disposiciones para garantizar la responsabilidad de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley con respecto al uso excesivo de la fuerza contra manifestantes pacíficos. Otro ejemplo son los mecanismos previstos para garantizar la seguridad del personal de prensa y medios de comunicación en el ejercicio de su trabajo (incluso, cuando sea necesario, a través de los privilegios de los medios de comunicación), así como las salvaguardias específicas que pueden establecerse para garantizar la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos, entre otros.

En el caso de las violaciones de derechos, el derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho a interponer recursos efectivos ante un órgano nacional competente[27]. Como resultado de este derecho, el Estado tiene la obligación de enjuiciar a los perpetradores ante la justicia y garantizar la no reincidencia mediante la adopción de las medidas judiciales y legislativas pertinentes. El derecho a interponer recursos efectivos también implica que la víctima de una violación tiene derecho a una reparación por el daño sufrido, ya sea mediante la restitución (puesta en libertad o restitución de bienes), rehabilitación (en forma de medidas legales, médicas, psicológicas y sociales) o indemnización (por daños económicos o no económicos). Si bien la responsabilidad de proteger los derechos humanos es un deber primordial de los Estados, cuando un Estado incumple este deber, es posible recurrir a mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. Sin embargo, por regla general, solo es posible interponer recursos a nivel supranacional una vez agotadas todas las vías internas de reparación disponibles y efectivas, y con el fin de abordar "sobre patrones consistentes de violaciones graves y fehacientemente comprobadas de derechos humanos y de libertades fundamentales"[28].

La responsabilidad de garantizar los derechos

La responsabilidad de garantizar los derechos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos, a través de medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, entre otras. En otras palabras, el disfrute de los derechos

[26] Comité de Derechos Humanos de la ONU (2001). Observación general Nº 29 (art. 4): Excepciones durante un estado de emergencia (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11). Ginebra, Suiza

[27] Véase Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.3, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (art. 13), y la Convención Interamericana de Derechos Humanos (art. 7.6)

[28] Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2007). Resolución sobre la construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/5/1), para. 85. Ginebra, Suiza.

humanos debe convertirse en objeto de políticas deliberadamente destinadas a mejorarlos. Entre las medidas normativas que pueden contribuir a fortalecer los espacios cívicos destacan las siguientes:

Cuadro 4 Ejemplos de medidas normativas para fomentar un espacio cívico propicio

Tema principal	Posibles elementos
Creación de un entorno fiscal propicio para las organizaciones de la sociedad civil	Los incentivos fiscales son uno de los principales instrumentos para promover la organización cívica y la sostenibilidad financiera de las organizaciones de la sociedad civil. Si bien los sistemas tributarios difieren de un país a otro, destacan entre los incentivos tributarios medidas como las exoneraciones y el tratamiento tributario preferencial de las organizaciones de interés público y otros tipos de organizaciones; deducibilidad de impuestos para donaciones tanto individuales como corporativas (ya sea de fuentes nacionales o extranjeras); y la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil se dediquen a actividades económicas con un trato fiscal favorable.
Apoyo a la innovación social por iniciativa de la sociedad civil	Unas infraestructuras públicas de apoyo especializadas, como los centros de innovación social o los laboratorios de políticas públicas, pueden ayudar a fomentar la innovación social liderada por la sociedad civil y proporcionar a los actores de la sociedad civil acceso a financiación pública. Una legislación que contemple las "empresas de interés público" o "empresas de interés comunitario" puede facilitar que las empresas sociales obtengan capital sin perder su misión social. Algunos instrumentos, como las "bolsas de valores sociales", pueden integrar las estructuras tradicionales del mercado de valores con las empresas sociales y realizar inversiones con un impacto positivo en las organizaciones con fines sociales.
Abrir vías para procesos legislativos de iniciativa popular	La legislación sobre iniciativa popular proclama el derecho de iniciativa legislativa de la ciudadanía (en general, restringido a quienes tienen derecho a voto) cuando se cumplen determinadas condiciones. En algunos casos, los Estados también extienden este derecho a los actores colectivos de la sociedad civil, como grupos ciudadanos, instituciones o asociaciones. Algunos países también prevén la posibilidad de referendos de iniciativa popular, mediante los cuales la ciudadanía puede presentar un tema para someterlo a voto vinculante a nivel subnacional o nacional.
Crear oportunidades para la participación pública en la formulación de políticas	Los marcos normativos pueden estipular diferentes vías para la participación pública en la formulación de políticas, como las audiencias públicas formales en instancias públicas o procesos deliberativos (por ejemplo, asambleas populares). Estos marcos pueden exigir que se comparta un proyecto de ley con la ciudadanía, establecer un plazo mínimo para la formulación de comentarios por parte de la ciudadanía o fomentar la retroalimentación del Gobierno con respecto a las aportaciones de la ciudadanía. Los marcos de consulta pública pueden ser amplios o de alcance restringido (por ejemplo, interlocutores sociales y política laboral, comunidades indígenas y procesos de consentimiento libre, previo e informado).
Creación de condiciones de supervisión ciudadana de las instituciones estatales	La existencia de marcos normativos sólidos sobre el acceso a la información constituye una base indispensable para la supervisión ciudadana de la acción estatal. Entre los mecanismos de supervisión ciudadana se incluyen también las auditorías sociales institucionalizadas, las tarjetas de calificación ciudadana y los comités de supervisión ciudadana, entre otros. Estos mecanismos pueden, por ejemplo, permitir que la ciudadanía realice auditorías sistemáticas de los servicios y programas públicos, haga aportes directos en las diferentes fases de los ciclos presupuestarios (desde la formulación inicial hasta el seguimiento de la implementación) y revise los procesos de contratación pública.

Puntos de entrada programáticos en el ámbito nacional

En este apartado se ofrece una descripción general de los puntos de entrada programáticos centrados en el fortalecimiento de los marcos jurídicos que regulan el espacio cívico, así como otras intervenciones complementarias que podrían emprenderse para fortalecer el espacio cívico de manera más amplia.

Evaluación de los entornos jurídicos e institucionales

La realización de evaluaciones del entorno legal e institucional debe ser el punto de partida para determinar las intervenciones programáticas necesarias en el espacio cívico a nivel nacional. Unas evaluaciones exhaustivas pueden servir como herramienta para identificar disposiciones normativas problemáticas, pero también como base para la incidencia política y como forma de iniciar un diálogo sobre políticas con las partes interesadas pertinentes. A partir de la experiencia acumulada durante décadas por Gobiernos, instituciones multilaterales y organizaciones de la sociedad civil, se han desarrollado numerosas herramientas y metodologías para evaluar los marcos jurídicos que regulan el espacio cívico. Estas herramientas miden el impacto de las leyes y normativas en la sociedad civil, así como diferentes aspectos de la fuerza y viabilidad de la sociedad civil. Se indican a continuación algunos ejemplos de recursos clave.

El Monitor de Libertad Cívica de ICNL

El Monitor de Libertad Cívica del ICNL proporciona información y análisis actualizados sobre cuestiones legales que afectan a la sociedad civil y las libertades cívicas, incluidas las libertades de asociación, expresión y reunión pacífica, en más de 50 países. Cada informe de país ofrece una descripción general de las cuestiones legales clave relacionadas con las libertades cívicas, con énfasis en los obstáculos legales a la actividad de la sociedad civil. El Monitor se complementa con la Biblioteca Jurídica Digital del ICNL, una base de datos en línea con motor de búsqueda que alberga un corpus de cerca de 4.000 leyes, informes y otros recursos jurídicos relacionados con la sociedad civil de más de 200 países y territorios.

El CIVICUS Monitor

El CIVICUS Monitor es una herramienta de investigación que proporciona datos casi en tiempo real sobre el estado de la sociedad civil y de las libertades cívicas en 196 países. Los datos se generan gracias a la colaboración de más de una veintena socios de investigación de la sociedad civil y a las aportaciones de una serie de evaluaciones independientes sobre los derechos humanos. El CIVICUS Monitor también incluye una lista de control actualizada periódicamente acerca de los países en los que se considera que existen serias amenazas al espacio cívico[29].

Apoyo al diálogo y la reforma sobre políticas públicas

En algunos casos, el PNUD y otros organismos internacionales pueden estar en condiciones de aprovechar su capacidad de convocatoria y experiencia técnica para facilitar el diálogo en torno a la reforma política. En este contexto, la naturaleza multidimensional e intersectorial del espacio cívico exige asegurar la participación de un amplio espectro de actores. Debería hacerse especial hincapié en facilitar la participación significativa y diversa de representantes de la sociedad civil. Una vez promulgadas las reformas políticas, el PNUD y otros organismos internacionales pueden desempeñar un papel de apoyo en su aplicación a través de diversas intervenciones, como la impartición de cursos de capacitación, el desarrollo de los mecanismos operativos necesarios para su aplicación y el apoyo al seguimiento continuo.

Numerosos países cuentan con un ministerio o departamento especializado a cargo de los

[29] Existen otras iniciativas de seguimiento análogas con un enfoque regional entre las que destacan las Alertas de Vigilancia del Espacio Cívico Europeos organizadas por el Foro Cívico Europeo y la iniciativa Civic Space Guardian implementada por la Fundación Directorio Legislativo en América Latina y el Caribe. Otras iniciativas, como el Explorador del Índice de Sostenibilidad de las OSC (CSO Sustainability Index Explorer), combinan elementos de capacidad ambiental e interna para evaluar las perspectivas de viabilidad de la sociedad civil en un contexto dado.

asuntos relacionados con las organizaciones no gubernamentales. Dichos órganos se presentan como interlocutores naturales para el diálogo y la reforma sobre políticas. Sin embargo, no son las únicas instituciones públicas que pueden desempeñar una función importante en este espacio. Se describen a continuación dos ejemplos ilustrativos.

Parlamentos

Los parlamentos pueden desempeñar un papel fundamental en relación con el espacio cívico al promover la legislación para garantizar el pleno disfrute de las libertades cívicas, hacer que las posturas de la sociedad civil influyan de forma más directa en la formulación de políticas nacionales y exigir que el Gobierno rinda cuentas acerca de sus responsabilidades de respetar, proteger y garantizar los derechos. Con frecuencia, los comités parlamentarios de derechos humanos proporcionarán un punto de entrada natural para la colaboración en estos temas.

Instituciones nacionales de derechos humanos

Su mandato y su naturaleza de organismos estatales independientes convierten a las instituciones nacionales de derechos humanos en defensoras naturales del espacio cívico. La XIII Conferencia Internacional de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos aprobó en 2018 la "Declaración de Marrakech" [30], que incluye medidas prioritarias para fomentar el espacio cívico y garantizar la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos. Esta estrategia puede servir de base para el diálogo y la acción colaborativa.

RECUADRO 6. Leyes modelo que sirven como punto de partida para el diálogo sobre políticas públicas

Si bien es fundamental que la formulación de políticas públicas sobre el espacio cívico se ajuste al contexto en el que se van a aplicar y esté arraigada en la apropiación local del proceso, las buenas prácticas y leyes modelo basadas en las normas internacionales de derechos humanos pueden servir como un buen punto de partida para el diálogo. Se han desarrollado posibles anteproyectos no solo para las leyes que regulan el sector de la sociedad civil, sino también para la legislación sobre el acceso a la información y la legislación sobre el reconocimiento y la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos[31].

Aprovechar los procesos globales para lograr un impacto local

Algunos procesos de orden global pueden suponer oportunidades estratégicas para fomentar el espacio cívico a nivel nacional. Los ODS son un punto de partida natural para este tipo de iniciativas. Además, otras iniciativas internacionales de múltiples partes interesadas han resultado efectivas para alentar algunos compromisos nacionales relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión, además de reunir a diferentes segmentos del Estado, el mercado y la sociedad civil en espacios seguros de diálogo participativo. Entre otras cosas, el PNUD y las organizaciones internacionales actúan como puente entre las contrapartes nacionales y los procesos globales pertinentes, además de fomentar la participación significativa de los actores de la sociedad civil en estas iniciativas y ayudar en la definición y aplicación de los compromisos nacionales. Se proporcionan a continuación algunos ejemplos de iniciativas relevantes.

[30] Para más información, consulte la Declaración de Marrakech. Ampliar el espacio cívico, promover y proteger a los Defensores de los Derechos Humanos, con especial atención a las mujeres: el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

[31] Véase, por ejemplo, sobre el acceso a la información: Commonwealth Secretariat (2017, actualizado desde 2001). Model Freedom of Information Bill. Londres, Reino Unido; artículo 19 (2001). Ley Modelo de Libertad de Información. Londres, Reino Unido; Organización de Estados Americanos (2010). Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. San José, Costa Rica; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (2013). Model Law on Access to Information for Africa. Banjul, Gambia. Y sobre defensores y defensoras de derechos humanos: International Service for Human Rights (2016). Model National Law on the Recognition and Protection of Human Rights Defenders. Ginebra, Suiza.

Exámenes nacionales voluntarios

La Agenda 2030 alienta a los Estados miembros a "realizar exámenes periódicos e inclusivos del progreso a nivel nacional y subnacional". Dichos exámenes, que se presentan en el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, pueden brindar espacios útiles de participación y diálogo, así como oportunidades para abordar las brechas entre la realidad nacional y los ideales de inclusión y participación enunciados en los ODS[32].

La Open Government Partnership

La Open Government Partnership o Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es una alianza de 78 Gobiernos nacionales y más de 80 Gobiernos locales, que trabaja junto con organizaciones de la sociedad civil con el fin de establecer compromisos desde las instituciones públicas para fomentar los ideales de gobierno abierto. La OGP ha priorizado el fomento de medidas políticas ambiciosas para expandir el espacio cívico y, según los datos de la organización, un total de 40 países de la OGP han adoptado ya más de 100 compromisos relacionados con el espacio cívico.

Participación de los mecanismos internacionales de derechos humanos

Se han establecido varios procesos de rendición de cuentas como parte de los mecanismos internacionales de derechos humanos para garantizar que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales, incluidas las relacionadas con el espacio cívico. El PNUD y otras organizaciones internacionales pueden brindar diferentes formas de apoyo a la labor de los mecanismos de derechos humanos pertinentes, como comités, relatorías especiales y grupos de trabajo. Además, pueden desempeñar un papel facilitador en la preparación de los informes de los Estados Partes a los mecanismos de la ONU y ayudar a las instituciones públicas en el seguimiento de las recomendaciones. Además, tanto el PNUD como otros organismos internacionales pueden desempeñar un importante papel en el desarrollo de la capacidad de los actores de la sociedad civil para que estos participen de manera efectiva en los mecanismos internacionales de derechos humanos. Se describen a continuación las oportunidades clave en este ámbito.

Órganos de tratados

Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos son comités de expertos independientes que han recibido el mandato de supervisar la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Entre otras cosas, estos órganos son responsables de revisar los informes periódicos presentados por los Estados partes y brindar recomendaciones al país sobre cómo abordar las deficiencias en la aplicación de las obligaciones pertinentes ligadas a los derechos humanos[33].

Procedimientos especiales

Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos son análisis expertos independientes cuyo fin es informar y asesorar sobre los derechos humanos desde una perspectiva temática o específica de un país. Pueden ser relatores/as especiales de la ONU, expertos/as independientes y grupos de trabajo. Abarcan temas directamente relacionados con el espacio cívico, como los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión, así como otros derechos vinculados a la participación significativa en la vida pública[34].

Examen Periódico Universal

El Examen Periódico Universal (EPU) es un proceso de revisión por pares que tiene lugar en el marco del Consejo de Derechos Humanos y evalúa la situación de los derechos humanos en cada Estado miembro de la ONU cada cuatro años y medio. Desde su creación en 2008, se han emitido recomendaciones relacionadas con el espacio cívico a lo largo de los tres ciclos del EPU, llevando a varios Estados miembros a

[32] Para más información, consulte la página web de UNDESA sobre los exámenes nacionales voluntarios.
[33] Para más información, consulte la página web del ACNUDH sobre el seguimiento de los principales tratados internacionales de derechos humanos.
[34] Para más información, consulte la página web del ACNUDH sobre procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

adoptar compromisos voluntarios de mejora en este tema[35].

Apoyo a la incidencia política y transformación de la percepción pública

El proceso de elaboración y aplicación de marcos normativos propicios para el espacio cívico está fuertemente influenciado por los incentivos políticos. Si bien son numerosos los factores que contribuyen a dar forma a estos incentivos, pueden verse en parte como un indicador de la medida en que la ciudadanía considera que el espacio cívico es fundamental para una vida pública saludable. El PNUD y otros organismos internacionales pueden contribuir a concientizar al público en general sobre la importancia del espacio cívico, destacando el papel fundamental de las organizaciones de la sociedad civil en la paz y el desarrollo, promoviendo una cultura de participación y diálogo e interactuando con formadores de opinión clave que cuentan con el potencial para ejercer un impacto significativo en estos temas. Se mencionan a continuación varios posibles puntos de entrada.

Sensibilización

La labor de sensibilización puede aprovechar las oportunidades de incidencia política que ofrecen los días internacionales de la ONU en distintos temas, pero también contribuir a amplificar los mensajes de las campañas dirigidas por actores de la sociedad civil, como la Iniciativa para el Espacio Cívico[36] y la Carta Cívica (*Civic Charter* en inglés)[37]. Además, se puede llevar a cabo una sensibilización dirigida con foco especial sobre aquellos actores clave que tienen el potencial de ejercer un impacto significativo en el debate sobre el espacio cívico, como los medios de comunicación y el sector privado[38].

Educación cívica

Se pueden tomar medidas para garantizar que los programas de educación para el desarrollo sostenible llevados a cabo en el marco de la meta 4.7 de los ODS hagan hincapié en las cuestiones relativas al espacio cívico. Se podría destacar, entre otras cosas, la importancia del espacio cívico para una democracia dinámica y resiliente, así como los derechos y responsabilidades relacionados con la protección y la promoción del espacio cívico.

[35] Para más información, consulte la página web del ACNUDH sobre el Examen Periódico Universal.
[36] Para más información, consulte la página de ICNL: https://www.icnl.org/our-work/global-programs/the-civic-space-initiative.
[37] Para más información, consulte: https://civiccharter.org/
[38] CIVICUS desarrolló un recurso útil sobre la participación de los medios en el espacio cívico titulado Guía para informar sobre el espacio cívico: Manual para medios de comunicación. Entre los recursos útiles sobre el espacio empresarial y cívico destacan: The B Team (2018). The Business Case for Protecting Civic Rights; Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos (2017). Los defensores de los derechos humanos y el espacio cívico - la dimensión de las empresas y los derechos humanos Ginebra, Suiza; Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos y International Service for Human Rights (2018). Shared Space Under Pressure: Business Support for Civic Freedoms and Human Rights Defenders, A Guidance for Companies. Ginebra, Suiza.

REFERENCIAS CLAVE

Normas internacionales

Comité de Derechos Humanos de la ONU (1996). Observación general Nº 25 relativa al derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos (artículo 25) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7). Ginebra, Suiza.

Comité de Derechos Humanos de la ONU (2011). Observación general Nº 34 relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión (artículo 19) (CCPR/C/GC/34). Ginebra, Suiza.

Comité de Derechos Humanos de la ONU (2020). Observación general Nº 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) (CCPR/C/GC/37). Ginebra, Suiza.

Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2018). Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública. Ginebra, Suiza.

Comisión de Derechos Humanos de la ONU (1984). Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (E/CN.4/1985/4). Siracusa, Italia.

Comité de Derechos Humanos de la ONU (2001). Observación general Nº 29 sobre las suspensiones durante el estado de emergencia (artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11). Nueva York, Estados Unidos.

Políticas de la ONU

Naciones Unidas (2020). Nota de Orientación de las Naciones Unidas sobre la protección y promoción del espacio cívico. Nueva York, Estados Unidos.

Naciones Unidas (2020). Community Engagement Guidelines on Peacebuilding and Sustaining Peace. Nueva York, Estados Unidos.

Naciones Unidas (2020). Guide to UN action in responses to protest movements. Nueva York, Estados Unidos.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2020). Common Minimum Standards for Multi-stakeholder Engagement in the UNDAF. Nueva York, Estados Unidos.

Objetivos de desarrollo sostenible y espacio cívico

Institute of Development Studies and ACT Alliance (2019). Development Needs Civil Society: The Implications of Civic Space for the Sustainable Development Goals. Londres, Reino Unido.

Asamblea General de la ONU (2018). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el que 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 (A/73/279). Ginebra, Suiza.

Regulación de las organizaciones de la sociedad civil

Johns Hopkins Center for Civil Society Studies and División de Estadísticas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2018). UN Handbook on Nonprofit and Related Institutions and Volunteer Work (ST/ESA/STAT/SER.F/91/Rev.1). Baltimore, Estados Unidos.

Open Society Institute (2004). Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations. Río de Janeiro, Brasil.

International Center for Not-for-Profit Law (2006). Checklist for CSO Laws. Washington DC, Estados Unidos.

International Center for Not-for-Profit Law (2006). Model Provisions for Laws Affecting Public Benefit Organizations. Washington DC, Estados Unidos.

Asamblea General de la ONU (2009). Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (A/64/226). Nueva York, Estados Unidos.

Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2013). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y el derecho de la sociedad civil a buscar, obtener y utilizar recursos : humanos, materiales y financieros (A/HRC/23/39). Ginebra, Suiza.

CIVICUS Alianza Mundial para la Participación Ciudadana (2014). La rendición de cuentas de la sociedad civil por la sociedad civil: una guía de iniciativas de autorregulación. Johannesburgo, Sudáfrica.

Regulación del derecho a la información

Article 19 (1999). El derecho del público a saber. Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información. Londres, Reino Unido.

Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2013). Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/68/362). Ginebra, Suiza.

Right2INFO.org (2020). The right to information. Good law and practice. Bruselas, Belgica

Centre for Law and Democracy and Access Info Europe (2020). Global Right to Information Rating Map: A Comparative Analysis of the Legal Frameworks for Accessing Information. Halifax, Canadá.

Regulación de la libertad de reunión

Article 19 (2016). The Right to Protest: Principles on the Protection of Human Rights in Protests. Londres, Reino Unido.

International Network of Civil Liberties Organizations, International Human Rights Clinic and University of Chicago Law School (2018). Defending Dissent: Towards State Practices That Protect and Promote the Right to Protest. Nueva York, Estados Unidos.

Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2016). 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 manifestaciones (A/HRC/31/66). Ginebra, Suiza.

Centre for Human Rights of the University of Pretoria (2020). Laws on the Right of Peaceful Assembly Worldwide: A Global Analysis of Domestic Regimes. Pretoria, Sudáfrica.

Protección del los defensores y defensoras de los derechos humanos

Protection International (2011). Protection of Human Rights Defenders, Best Practices and Lessons Learnt. Bruselas, Belgica.

Asamblea General de la ONU (2012). Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y la utilización de la ley para reglamentar las actividades de los defensores de los derechos humanos (A/67/292). Nueva York, Estados Unidos.

Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2016). Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y las buenas prácticas en materia de protección de los defensores de los derechos humanos (A/HRC/31/55). Ginebra, Suiza.

Evaluación del espacio cívico

International Center for Not-for-Profit Law (2014). Assessment Tools for Measuring Civil Society's Enabling Environment. Washington DC, Estados Unidos.

Transparency and Accountability Initiative (2015). Improving the Measurement of Civic Space. Londres, Reino Unido.

International Center for Not-for-Profit Law (2020). Civic Freedom Monitor. Washington DC, Estados Unidos.

CIVICUS Alianza Mundial para la Participación Ciudadana (2020). CIVICUS Monitor. Johannesburgo, Sudáfrica

Buenas prácticas de promoción y protección del espacio cívico

Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2012). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación donde destaca las mejores prácticas para la promoción y protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (A/HRC/20/27). Ginebra, Suiza.

Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2016). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recomendaciones prácticas para la creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la sociedad civil tomando como base las buenas prácticas y las lecciones aprendidas (A/HRC/32/20). Ginebra, Suiza.

Open Government Partnership and International Center for Not-for-Profit Law (2018). The Guide to Opening Government: An Enabling Environment for Civil Society Organizations. Washington DC, Estados Unidos.

Community of Democracies (2018). Best Practice in Community of Democracies' Member States Engagement with, and Protection of Civil Society. Varsovia, Polonia.

Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment (2019). Guía y buenas prácticas de desarrollo eficaz y entorno propicio para las OSC. La Haya, Holanda.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021). ¿Qué es una buena práctica? Marco para analizar la calidad de la participación de las partes interesadas en la ejecución y el seguimiento de la Agenda 2030. Nueva York, Estados Unidos.

ICNL
INTERNATIONAL CENTER
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW

PNUD