



Asamblea General

Distr. general
13 de mayo de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

44º período de sesiones

15 de junio a 3 de julio de 2020

Tema 3 de la agenda

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

Diez años dedicados a la protección del espacio cívico en todo el mundo

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

Resumen

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voule, preparado de conformidad con la resolución 41/12 del Consejo.

* Se acordó publicar el presente informe tras la fecha de publicación prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades del Relator Especial.....	4
III. Balance.....	5
IV. Contexto	13
V. Perspectivas para una agenda futura	16
VI. Nuevo llamamiento a la acción	20

I. Introducción

1. En su resolución 15/21, aprobada hace diez años, el Consejo de Derechos Humanos creó el mandato del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación para mejorar la promoción y protección de esas libertades fundamentales en todo el mundo. Con esa decisión histórica, el Consejo reconoció que, en el marco de su labor de promoción de la democracia y los derechos humanos, debía brindar apoyo y protección a la sociedad civil y a todas las personas que quisieran ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En ella quedó plasmado el entendimiento universal de que la democracia solo es posible si las personas se reúnen para expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar cooperativas y sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos.
2. Varios años antes de que se creara el mandato del Relator Especial, los expertos alertaron de que había indicios de la existencia de un entorno cada vez más restrictivo para la sociedad civil en todo el mundo. La lista de Estados en los que la sociedad civil era objeto de formas tradicionales de represión, como el encarcelamiento, las desapariciones y los asesinatos, era alarmante y cada vez más larga. Además, muchos gobiernos imponían nuevas restricciones, con frecuencia sutiles y sofisticadas, al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. El aumento de las restricciones no solo se observaba en los países autoritarios, sino también en los Estados democráticos. Varias organizaciones no gubernamentales (ONG) pusieron en marcha una campaña conjunta para pedir a los gobiernos que garantizaran la protección de la sociedad civil y adoptaran medidas contra la crisis que se estaba gestando, por ejemplo la creación de un mandato de las Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. El movimiento recibió el apoyo de Estados de todas las regiones del mundo, que también empezaban a observar esa preocupante tendencia. El 30 de septiembre de 2010 el Consejo de Derechos Humanos aprobó su resolución 15/21, por la que se creó el mandato.
3. Desde 2010 el Consejo ha prorrogado cada tres años el mandato del Relator Especial mediante sus resoluciones 24/5, 32/32 y 41/12. El primer Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai (Kenya), asumió el cargo el 1 de mayo de 2011 y lo ejerció hasta el 30 de abril de 2017. Annalisa Ciampi (Italia) fue la Relatora Especial del 1 de mayo al 30 de noviembre de 2017. Clément Nyaletsossi Voule (Togo), actual titular del mandato, fue nombrado en abril de 2018.
4. A lo largo de los últimos diez años, los titulares del mandato han tratado de promover un entorno propicio para el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Con ese fin, han centrado sus esfuerzos en señalar a la atención de la comunidad internacional las amenazas y obstáculos que dificultan el ejercicio de esos derechos y en ayudar a ampliar su marco normativo y el apoyo que suscitan entre diversos interesados, lo que ha resultado en: 12 visitas a países, 1 visita de seguimiento, la presentación de 7 informes temáticos ante la Asamblea General y 9 ante el Consejo de Derechos Humanos, 1.448 comunicaciones y cientos de declaraciones públicas, así como innumerables reuniones, seminarios y consultas. Entre otros logros, toda esa labor ha contribuido a dar mayor relevancia en las agendas internacionales de derechos humanos al debate sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.
5. La creación hace diez años del mandato del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se produjo en un momento crucial en la historia de los derechos humanos. En el último decenio se han producido logros formidables. Hemos asistido a un sinnúmero de ejemplos en los que la sociedad civil y los movimientos sociales de todo el mundo han impulsado cambios positivos en sus comunidades, defendido los valores democráticos y desarrollado prácticas innovadoras para hacer frente a los problemas más acuciantes del mundo. Sin embargo, en el mismo decenio han aumentado el número y la complejidad de las amenazas que se ciernen sobre el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En estos momentos nos enfrentamos a la

pandemia más grave de los últimos cien años, que pone en peligro la salud y la vida de millones de personas en todo el mundo. Aun cuando esta pandemia es un desafío de primera magnitud, algunas respuestas de los gobiernos pueden exacerbar las restricciones que constriñen un espacio cívico ya de por sí frágil.

6. El décimo aniversario del mandato del Relator Especial es una magnífica ocasión para reflexionar sobre todo lo que se ha logrado en el último decenio, pero, lo que aún es más importante, constituye también una oportunidad para mirar hacia el futuro y plantearse de qué modo los titulares del mandato pueden tener más incidencia en la promoción y protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación durante los próximos diez años. En el presente informe se ofrece una sinopsis de las actividades realizadas por el Relator Especial entre el 1 de abril de 2019 y el 25 de abril de 2020 y se proporciona una visión general del primer decenio de labor del Relator Especial a través de una recapitulación de los orígenes del mandato y de sus principales esferas de progreso. Se ofrece también un examen de los desafíos pasados y emergentes, seguido de un análisis de las enseñanzas extraídas y las cuestiones estratégicas para una futura agenda sobre la promoción y protección de los derechos de reunión y de asociación. El informe concluye con una lista de recomendaciones.

7. Para la redacción del presente informe, el Relator Especial se valió de los resultados de un proceso público de aportaciones y consultas. Hasta la fecha del presente informe se habían recibido 8 comunicaciones de Gobiernos, 5 de instituciones nacionales de derechos humanos y 18 de organizaciones de la sociedad civil. Debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), el Relator Especial tuvo que suspender una consulta mundial de la sociedad civil que se iba a celebrar en Sao Paulo (Brasil), además de otros encuentros previstos para recabar aportaciones de la sociedad civil y los Estados. A cambio, los días 26 y 27 de marzo celebró consultas en línea con organizaciones de la sociedad civil. El 2 de abril organizó otra consulta sobre las repercusiones de la pandemia de COVID-19 en el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y en la labor desempeñada por la sociedad civil. El Relator Especial desea expresar su agradecimiento a todos los que han participado en ese proceso. Nada de lo que se documenta en el presente informe habría sido posible sin los numerosos colaboradores con que cuenta el mandato: la sociedad civil de todo el mundo, un conjunto reducido de gobiernos miembros del Consejo de Derechos Humanos que contribuyeron a financiar algunas de las actividades del Relator Especial, y los asociados institucionales y donantes.

II. Actividades del Relator Especial

A. Visitas a los países

8. El Relator Especial visitó Sri Lanka del 18 al 26 de julio de 2019 (véase A/HRC/44/50/Add.1) y Zimbabwe del 17 al 27 de septiembre de 2019. Agradece a los Gobiernos de ambos países su cooperación antes de las visitas y en su transcurso.

B. Comunicaciones

9. El Relator Especial envió un total de 168 comunicaciones entre el 26 de abril de 2019 y el 15 de abril de 2020. En una adición al presente informe figuran sus observaciones sobre las comunicaciones dirigidas a los Estados y las respuestas recibidas.

C. Participación en distintas actividades

10. El Relator Especial participó en las siguientes actividades, entre muchas otras:

a) El 172º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, celebrado en Kingston el 8 de mayo de 2019;

- b) La consulta acerca de los efectos que las restricciones impuestas a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación tienen sobre el desarrollo sostenible, organizada por CIVICUS y celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) los días 30 y 31 de mayo de 2019;
- c) La RightsCon 2019, que tuvo lugar en Túnez del 11 al 14 de junio de 2019;
- d) La Academia de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, en celebración del centenario de la Organización, que tuvo lugar en Turín (Italia) los días 1 y 2 de octubre de 2019;
- e) La consulta de expertos sobre el papel desempeñado por los abogados en las protestas, organizada por el Relator Especial en cooperación con el Instituto de Derechos Humanos de la International Bar Association y celebrada en Ginebra los días 4 y 5 de noviembre de 2019;
- f) La audiencia del Parlamento Europeo sobre el autoritarismo y la reducción del espacio para la libertad de expresión, la libertad de prensa y los defensores de los derechos humanos, que tuvo lugar en Bruselas los días 18 y 19 de febrero de 2020;
- g) El 65º período de sesiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, celebrado en Banjul del 21 de octubre al 10 de noviembre de 2019;
- h) La ronda de reuniones con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil, celebrada en Washington D. C. del 10 al 13 de diciembre de 2019;
- i) El retiro dedicado al tema de la observación general núm. 37 del Comité de Derechos Humanos, que tuvo lugar en Glion sur Montreux (Suiza) los días 6 y 7 de marzo de 2020.

III. Balance

A. Creación del mandato

11. El mandato del Relator Especial fue creado el 30 de septiembre de 2010 por el Consejo de Derechos Humanos durante su 15º período de sesiones. De conformidad con la resolución 15/21 del Consejo, el mandato se encarga de la promoción y protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en todo el mundo. Para desempeñar sus funciones el Relator Especial ha recurrido a diversos instrumentos, entre ellos la realización de visitas a los países, la respuesta a denuncias individuales, la prestación de asistencia técnica a los gobiernos, la elaboración de estudios e informes temáticos y la participación en actividades de divulgación pública.

12. Al crear el mandato, el Consejo reconoció que esos derechos tenían importancia en sí mismos, pero también que ofrecían a las personas oportunidades para ejercer otros derechos humanos y la gobernanza democrática¹. Debido a esta interrelación e interdependencia, esos derechos constituyen valiosos indicadores del grado de respeto que un Estado profesa por el disfrute de muchos otros derechos humanos y de su adhesión a los valores democráticos².

13. La creación del mandato del Relator Especial fue una respuesta a las inquietudes existentes por la preocupante tendencia a la reducción del espacio cívico mediante leyes y prácticas que restringían indebidamente el entorno de la sociedad civil, así como por el aumento de las amenazas al disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Tras años de democratización paulatina pero constante y de fortalecimiento del sector de la sociedad civil en muchos países de todo el mundo, habían empezado a surgir leyes y prácticas restrictivas específicamente dirigidas contra la promoción de la democracia y los grupos de derechos humanos. En el contexto de un proyecto sobre la

¹ Resolución 15/21 del Consejo de Derechos Humanos.

² A/HRC/20/27, párr. 12.

defensa de la sociedad civil puesto en marcha en 2007 por organizaciones internacionales de la sociedad civil se señalaron esas nuevas amenazas y se instó a la comunidad internacional a proteger de ellas a la sociedad civil mediante la adopción de medidas y el fomento de la solidaridad³. En el seno del Consejo de Derechos Humanos, cada vez más países colaboraban para reforzar la respuesta de la comunidad internacional a esos ataques. Lamentablemente, sin embargo, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación eran las únicas libertades fundamentales definidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos a las que los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas no dedicaban una atención específica. Esa laguna limitaba la capacidad de la comunidad internacional y del Consejo en particular para hacer frente con eficacia a los retos observados.

14. La aprobación de la resolución 15/21 del Consejo reflejó el amplio apoyo de que gozaban esas libertades y puso de manifiesto que un gran número de Estados de diferentes regiones del mundo reconocían la necesidad de intensificar los esfuerzos dedicados a proteger y ampliar el espacio para la participación cívica. Al mismo tiempo, en la resolución se reafirmó un conjunto básico de principios para la protección de esas libertades fundamentales, entre los que figuran los siguientes:

- a) Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son elementos esenciales de la democracia y de los derechos humanos en general;
- b) Todas las personas, sin discriminación, deben gozar de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, incluidas las personas que profesan ideas o creencias minoritarias o disidentes, los defensores de los derechos humanos, los sindicalistas y otros, incluidos los migrantes;
- c) Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación;
- d) Dichos derechos deben gozar de una protección especial en el contexto de las elecciones;
- e) Los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación están sujetos únicamente a las limitaciones permitidas por el derecho internacional.

B. Principales esferas de trabajo y progresos realizados

1. Reafirmación de los principios básicos y promoción de las mejores prácticas

15. Cuando se creó el mandato en 2010, muchos no tenían claro el contenido normativo de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Si bien esas libertades estaban reconocidas en la mayoría de las constituciones de todo el mundo, no se comprendían plenamente, el discurso internacional sobre los derechos humanos a menudo las pasaba por alto y las leyes y prácticas nacionales las restringían gravemente. El mandato recién creado tenía por objeto suplir esa carencia y encabezar los esfuerzos dedicados a formular, reforzar y, cuando procediera, ampliar las normas internacionales aplicables para el disfrute de esas dos libertades. No se trataba de una labor de carácter académico o teórico, sino que estaba impulsada por las experiencias vividas y las necesidades de la sociedad civil y las personas corrientes y por la comprensión del entorno en el que estas ejercían sus derechos de reunión y de asociación.

16. Muchas de las personas que respondieron al cuestionario señalaron que esta era una contribución fundamental del mandato. Hasta abril de 2020, los titulares del mandato habían presentado nueve informes al Consejo y siete a la Asamblea General, en los que se trataba una amplia variedad de temas que tenían relación con el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. A través de esos informes, los titulares del mandato no solo aclararon aspectos fundamentales del derecho internacional aplicable a esas libertades, como el alcance limitado de las restricciones admisibles o la obligación

³ International Center for Not-for-Profit Law y World Movement for Democracy, "Defending civil society", febrero de 2008. Puede consultarse en http://ecn1.org/dindocuments/244_ICNL-WMD_Defending_CS.pdf.

positiva de proteger activamente esos derechos⁴, sino que además establecieron normas de corte progresista para su protección. Por ejemplo, un informe presentado ante el Consejo en 2012 contribuyó a dar forma a la idea de que el derecho a la libertad de reunión pacífica era incompatible con la necesidad de obtener una autorización previa de las autoridades. En ese informe se señaló que las reuniones podían supeditarse, a lo sumo, a un procedimiento de notificación previa que obedeciera a la necesidad de que las autoridades del Estado facilitaran el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomaran medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás⁵. El Relator Especial planteó que la falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debía motivar la disolución automática de la reunión ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad⁶. Del mismo modo, no se debía considerar a los organizadores responsables de los actos ilícitos de otras personas⁷.

17. El mandato ha contribuido a reafirmar la universalidad de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En varios informes, sus titulares analizaron el modo en que esos derechos se aplicaban, en particular, a los menores de edad, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los miembros de minorías y otros grupos en situación de riesgo, incluidas las víctimas de discriminación por su orientación sexual y su identidad de género, los no nacionales, incluidos apátridas, refugiados o migrantes, y las asociaciones, incluidas las agrupaciones no registradas⁸. En un informe presentado a la Asamblea General en 2016 se subrayó que los trabajadores tenían derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación independientemente de su condición dentro de un país⁹.

18. El mandato fue el primer mecanismo internacional que reconoció con claridad que el derecho de asociación protege la capacidad de la sociedad civil para acceder a los recursos nacionales, extranjeros e internacionales, y elaboró orientaciones para garantizar que los Estados facilitaran el acceso a la financiación en lugar de restringirlo¹⁰. En un informe presentado ante el Consejo en 2013, el titular del mandato afirmó que la capacidad de buscar, obtener y utilizar recursos era fundamental para la existencia y el funcionamiento efectivo de toda asociación, por pequeña que fuera. Además, señaló que el derecho a la libertad de asociación no solo incluía la capacidad de los individuos o las entidades jurídicas para fundar una asociación y afiliarse a ella, sino también para buscar, recibir y utilizar recursos —humanos, materiales y financieros— de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales¹¹. El mandato también contribuyó a que se comprendieran los efectos que tenían las leyes de lucha contra el terrorismo y el blanqueo de dinero en la capacidad de las asociaciones para operar libremente y acceder a recursos.

19. El Relator Especial fue pionero en una iniciativa para el análisis de los vínculos existentes entre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y estudió las deficiencias jurídicas y de políticas que dificultaban que la sociedad civil y las comunidades pudieran contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Más recientemente, en un informe temático sobre el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en la era digital, se introdujeron principios aplicables a esos derechos en línea¹², que hasta entonces habían quedado restringidos a debates sobre la libertad de expresión y de información.

20. Los titulares del mandato también han definido en varios informes temáticos las responsabilidades de las empresas en relación con el respeto de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en sus actividades y relaciones comerciales¹³. Por ejemplo, el Relator Especial ha pedido a las empresas de tecnología digital y a las industrias

⁴ A/HRC/23/39.

⁵ A/HRC/20/27, párr. 28.

⁶ *Ibid.*, párr. 29.

⁷ *Ibid.*, párr. 31.

⁸ A/HRC/20/27, párr. 28.

⁹ A/71/385, párr. 95.

¹⁰ A/HRC/23/39.

¹¹ *Ibid.*, párr. 8.

¹² A/HRC/41/41.

¹³ Véanse, por ejemplo, A/HRC/29/25 y A/71/385.

extractivas que cumplan su obligación de respetar las normas de derechos humanos aceptadas internacionalmente, incluidos los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y aplicar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

21. Algunos informes temáticos de los titulares del mandato sirvieron de patrón para la introducción de reformas jurídicas e institucionales. Por ejemplo, en un proyecto conjunto con el mandato del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el titular del mandato recopiló principios fundamentales y recomendaciones prácticas para la gestión adecuada de las manifestaciones¹⁴. De manera similar, el Relator Especial formuló recomendaciones prácticas y difundió las mejores prácticas con el objetivo de ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos para garantizar el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de la Agenda 2030¹⁵. De resultados de esta labor, el Relator Especial recopiló también buenas prácticas que ilustraban la aplicación de esos principios por actores nacionales.

22. La influencia de este trabajo en los órganos normativos, incluidos los órganos de tratados de derechos humanos regionales e internacionales, ha sido ampliamente reconocida. Por ejemplo, las Directrices de la Comisión Africana sobre la libertad de asociación y reunión en África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos incorporan principios fundamentales elaborados por los Relatores Especiales. De igual modo, al elaborar las orientaciones que figuran en el reciente informe titulado “Protesta y derechos humanos”, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se basó en gran medida en las normas establecidas por los titulares del mandato¹⁶.

2. Radiografía de los desafíos y tendencias a nivel mundial con respecto a las restricciones

23. Una de las esferas principales de trabajo de los titulares del mandato ha sido estudiar las tendencias mundiales en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Cuando se creó el mandato del Relator Especial, no se entendía bien en la comunidad internacional el problema de la reducción del espacio de la sociedad civil. Esto era así especialmente en la mayoría de las organizaciones internacionales y regionales, los Gobiernos y los donantes. Es evidente que se han realizado progresos en ese ámbito. Los Relatores Especiales aunaron esfuerzos con los agentes de la sociedad civil para dar a conocer las presiones a que esta se veía sometida, lograr que se comprendieran mejor el tipo de amenazas y desafíos a que se enfrentaba, así como sus causas fundamentales, e identificar oportunidades e instrumentos para hacerles frente.

24. En un informe presentado al Consejo, el Relator Especial examinó el hecho de que los Gobiernos imponían cada vez más limitaciones al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Basándose en las comunicaciones e informes temáticos de los últimos siete años, analizó la multitud de medidas jurídicas y extrajurídicas que se estaban adoptando en todo el mundo, como la aprobación de leyes relativas a la seguridad nacional, la lucha contra el terrorismo y el orden público; la penalización de las protestas pacíficas; el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza para castigar o reprimir las protestas pacíficas; la estigmatización de los actores de la sociedad civil y los ataques de que son objeto; y la censura y vigilancia del espacio digital¹⁷.

25. Si bien esas tendencias han afectado negativamente a cuantos ejercen sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, el titular del mandato prestó especial atención a las cuestiones que afectaban a los grupos más marginados de la sociedad. En una serie de informes señaló el mayor riesgo que corrían las personas con discapacidad; los no nacionales; los migrantes y refugiados; las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero

¹⁴ A/HRC/31/66.

¹⁵ A/HRC/41/41/Add.2.

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión: “Protesta y derechos humanos” (2019).

¹⁷ A/HRC/38/34.

e intersexuales; los miembros de grupos minoritarios¹⁸; los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente y los pueblos indígenas¹⁹; los trabajadores, incluidos los trabajadores de la cadena mundial de suministro, los trabajadores migrantes y los trabajadores domésticos²⁰; y las personas que viven en la pobreza²¹. Dichos informes han puesto de relieve el modo en que la denegación de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación conduce a la marginación de esos grupos y en que esa marginación agrava los principales problemas mundiales, como la pobreza, la desigualdad y los conflictos.

26. En otros informes, los titulares del mandato han tratado de identificar las amenazas mundiales que afectan a la libertad de reunión y de asociación en contextos y circunstancias especiales, como la celebración de elecciones²², el lugar de trabajo²³, la extracción de recursos naturales²⁴ y la era de la digitalización²⁵. En ellos se ha examinado la dinámica específica que siguen las vulneraciones y los abusos en esos contextos y se han formulado recomendaciones adaptadas a sus destinatarios para lograr reformas positivas. Igualmente, estos esfuerzos se han dirigido a comprender las causas fundamentales y las ideologías que dan lugar a esas tendencias y las sostienen, como el aumento del fundamentalismo en numerosos contextos de todo el mundo²⁶.

3. Dar mayor relevancia a las libertades de reunión y de asociación en las Naciones Unidas

27. Los titulares del mandato han colaborado sistemáticamente con las instituciones, órganos y mecanismos de las Naciones Unidas y no han dejado de alentarlos a que fortalecieran su labor de promoción y protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Esta esfera de trabajo ha arrojado notables resultados. A lo largo de los diez últimos años un gran número de mesas redondas, sesiones, resoluciones, informes, políticas y programas se han centrado en los derechos de reunión y de asociación. Si bien los relatores especiales no han sido los únicos responsables de que se prestara más atención a esas libertades, varios Estados y organizaciones de la sociedad civil señalaron, en sus respuestas al cuestionario, que el mandato había contribuido en grado notable a dar relevancia y sustancia a esos debates.

28. Por ejemplo, el titular del mandato colaboró estrechamente con el Consejo en la aprobación en septiembre de 2013 de su resolución 24/21, la primera dedicada al espacio de la sociedad civil. Esa resolución pionera, en la que el Consejo instó a los Estados a que crearan y mantuvieran, en la legislación y en la práctica, un entorno seguro y propicio para la sociedad civil, se aprobó tras la celebración de fructíferos debates entre los Estados miembros, la sociedad civil y el titular del mandato. Desde entonces, el Relator Especial ha seguido colaborando con el Consejo en la aprobación de resoluciones sobre la misma cuestión, como las resoluciones 27/31, 32/31 y 38/12. Otro ejemplo que cabe mencionar es la resolución 19/35 del Consejo, la primera dedicada a la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, aprobada el 23 de marzo de 2012 y que, junto con las resoluciones del Consejo 22/10, 25/38, 31/37 y 38/11, fue resultado de la cooperación del titular del mandato con la sociedad civil y los Estados miembros.

29. Además, en el marco del examen periódico universal el Consejo ha prestado más atención a las vulneraciones de esos dos derechos²⁷.

¹⁸ A/HRC/26/29.

¹⁹ A/HRC/29/25.

²⁰ A/71/385.

²¹ A/74/349.

²² A/68/299.

²³ A/71/385.

²⁴ A/HRC/29/25.

²⁵ A/HRC/41/41.

²⁶ A/HRC/32/36.

²⁷ A/HRC/42/5, párr. 119.83; A/HRC/42/12, párr. 111.47; A/HRC/42/15, párrs. 134.50 y 134.120; A/HRC/42/16, párrs. 125.60, 125.63, 125.67 y 125.79.

30. El trabajo desempeñado por el titular del mandato también dio impulso al actual afán del Comité de Derechos Humanos por elaborar una observación general relativa al artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Relator Especial siempre defendió que esa observación general sería de gran ayuda para la labor del mandato y para la protección del derecho de reunión pacífica de todos²⁸. En ese sentido, alaba la apertura con que el Comité ha dirigido esa iniciativa, invitando a una amplia gama de interesados a que formularan observaciones e hicieran aportaciones, y confía en que, una vez aprobada, esa observación general reforzará la protección internacional del derecho a la libertad de reunión pacífica y orientará a los Estados acerca de cómo pueden cumplir plenamente sus obligaciones internacionales en ese ámbito.

4. Labor para suscitar mayor apoyo y participación

31. Durante los primeros diez años del mandato, sus titulares han considerado necesario generar entre la opinión pública un mayor apoyo hacia los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. A través de centenares de comunicados de prensa, emitidos a título individual o conjuntamente con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales, han tratado de amplificar la voz de las personas sobre el terreno y de motivar a otros a que contribuyeran a la promoción y protección de los derechos humanos. También han tomado parte en innumerables actividades de participación pública, por ejemplo durante sus visitas de trabajo o de índole académica, destinadas a concienciar al público a nivel nacional o local. Para dar el máximo alcance a esas actividades, han incorporado formatos fáciles de utilizar y formas innovadoras de difundir los informes y documentos.

32. Los titulares del mandato también han procurado concienciar a nuevos aliados, capaces de lograr cambios e invertir la tendencia a la reducción del espacio cívico, y trabajar con estos agentes, entre ellos:

a) El Grupo de Acción Financiera, un órgano intergubernamental que establece normas para la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, con el objetivo de mejorar la cooperación del mandato con la sociedad civil²⁹;

b) El Foro Económico Mundial, con el objetivo de crear conciencia acerca del desequilibrio existente entre la forma en que los Estados tratan a las empresas y la forma en que tratan a la sociedad civil;

c) Empresas de tecnología digital de Silicon Valley, con el objetivo de promover su compromiso contra los efectos adversos de sus productos, servicios y políticas sobre los derechos de reunión y de asociación.

33. Para dar un mayor impulso a esa tarea, los titulares del mandato han tratado de poner de relieve que, en última instancia, apoyar los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación contribuía a multitud de propósitos, como promover los objetivos de desarrollo, hacer avanzar a las sociedades hacia la libertad y la igualdad y alcanzar y mantener la paz. Con ello no pretendían dar a entender que los efectos positivos de los derechos de reunión y de asociación tuvieran que preceder la aplicación por los Estados de políticas y prácticas propicias. El derecho internacional es rotundamente claro: los Estados deben respetar y proteger esas libertades. No obstante, al defender los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación desde una “perspectiva pragmática”, los titulares del mandato trataban de contrarrestar el discurso negativo que con frecuencia creciente circulaba en torno a la sociedad civil. En un informe temático de 2017³⁰ y en su correspondiente campaña mediática, el titular del mandato celebró el papel de la sociedad civil a lo largo de la historia y en todas las culturas. Ese mismo asunto ha sido tratado más recientemente en varios informes en los que se ha examinado la contribución de la sociedad civil a la implementación de la Agenda 2030³¹. En ellos, el Relator Especial exhortaba a los

²⁸ Véanse, por ejemplo, A/HRC/20/27 y A/HRC/41/41.

²⁹ Comunicación OTH 14/2016, de 23 de febrero de 2016. Puede consultarse (en inglés) en spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=20588.

³⁰ A/HRC/35/28.

³¹ A/73/279, A/HRC/41/41/Add.2 y A/74/349.

agentes del desarrollo a reconocer que les unía el interés por promover y proteger los derechos de reunión y de asociación.

5. Apoyo a la aplicación y las reformas a nivel nacional

34. A lo largo del primer decenio del mandato, sus titulares no han cesado de promover cambios a nivel nacional. Ya sea mediante la reforma de leyes y políticas o logrando resultados positivos para personas concretas, el Relator Especial ha procurado que las personas y los grupos pudieran ejercer plenamente sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. En los párrafos siguientes se exponen algunos ejemplos ilustrativos.

35. En 2014 el titular del mandato puso en marcha una iniciativa encaminada a proteger los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación mediante litigios en los tribunales nacionales y regionales. El proyecto se centró en la prestación de asistencia técnica y servicios de asesoramiento para litigios de interés público sobre cuestiones relacionadas con el derecho de reunión y de asociación para contribuir a que tales litigios aumentaran en número y solidez. Desde entonces los titulares del mandato han presentado diez informes en calidad de *amicus curiae* en causas que se prestaban a ello³². A modo de ejemplo, en una de esas causas el titular del mandato presentó un escrito en calidad de *amicus curiae* ante el Tribunal Superior de Sudáfrica en el que argumentó que las disposiciones relativas a la notificación que figuraban en la Ley de Reglamentación de Reuniones del país constituían restricciones “ilegítimas” del derecho a la libertad de reunión pacífica³³. Posteriormente, esas disposiciones fueron anuladas por inconstitucionales y el Tribunal consideró que el requisito de notificación tenía un efecto disuasorio en el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la libertad de reunión pacífica. El Tribunal se remitió a un gran número de decisiones de tribunales y autoridades internacionales que se mencionaban en el escrito presentado por el Relator Especial en calidad de *amicus curiae*. Igualmente, el titular del mandato presentó un informe en calidad de *amicus curiae* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, en el que argumentó que tres disposiciones de la Ley de Movilidad del Distrito Federal imponían restricciones inadmisibles al derecho a la libertad de reunión pacífica³⁴. El tribunal confirmó la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, pero hizo referencia explícita al escrito del Relator Especial al dictar normas sobre la forma en que debían interpretarse las leyes para no menoscabar los derechos humanos.

36. Hasta mayo de 2020, los titulares del mandato han realizado 13 visitas a países. En la lista figuran países tan diversos como Armenia, Chile, los Estados Unidos de América, Georgia, Omán, la República de Corea, Sri Lanka, Túnez y Zimbabwe³⁵. En cada ocasión, el titular del mandato presentó un informe al Consejo de Derechos Humanos y entabló un amplio diálogo con el Estado y la sociedad civil acerca de las conclusiones y recomendaciones derivadas de su visita. El objetivo de las visitas era evaluar el cumplimiento en el país de las normas de derechos humanos en relación con los derechos de reunión y de asociación y trazar una hoja de ruta para la introducción de mejoras.

³² El titular del mandato presentó escritos en calidad de *amicus curiae* ante el Tribunal Constitucional Plurinacional del Estado Plurinacional de Bolivia; la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México; la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; el Tribunal Superior de Kenya; el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos del Circuito del Distrito de Columbia; el Tribunal Superior de Sudáfrica; y la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

³³ Véase “UN expert hails South African Constitutional Court’s decision against the criminalization of peaceful assembly”, 22 de noviembre de 2018. Puede consultarse en www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/FAssociation/AmicusCuriaeSouthAfrica_3.docx&action=default&DefaultItemOpen=1.

³⁴ Véase http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5456567&fecha=13/10/2016.

³⁵ A/HRC/41/41/Add.3 (Túnez); A/HRC/41/41/Add.4 (Armenia); A/HRC/35/28/Add.1 (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte); A/HRC/35/28/Add.2 (Estados Unidos); A/HRC/32/36/Add.1 (Chile); A/HRC/32/36/Add.2 (República de Corea); A/HRC/29/25/Add.1 (Omán); A/HRC/29/25/Add.2 (Kazajstán); A/HRC/26/29/Add.2 (Rwanda); A/HRC/23/39/Add.1 (Reino Unido); A/HRC/20/27/Add.2 (Georgia); A/HRC/44/50/Add.1 (Sri Lanka) y A/HRC/44/50/Add.2 (Zimbabwe).

37. Por ejemplo, tras su visita a Georgia en febrero de 2012, el titular del mandato criticó las enmiendas introducidas en la Ley sobre las Uniones Políticas de los Ciudadanos y expresó su preocupación por el hecho de que con su aplicación se estableciera un escenario desigual y se restringieran las actividades civiles y políticas de las organizaciones de la sociedad civil. El 8 de mayo de 2012 el Parlamento de Georgia aprobó una serie de enmiendas que respondían a esas inquietudes. Análogamente, en un informe de 2013 sobre una visita al Reino Unido, el titular del mandato pidió que se rindieran cuentas sobre la infiltración de agentes de policía encubiertos en grupos no violentos que ejercían su derecho a la libertad de reunión pacífica³⁶. En ese sentido subrayó que, si bien los agentes encubiertos desempeñaban una labor esencial en la obtención de información de inteligencia sobre grupos criminales, como los terroristas y la delincuencia organizada, no estaba justificada su utilización contra los movimientos de protesta y otras personas que ejercían sus derechos legítimos a disentir y reunirse pacíficamente. Siguiendo la recomendación del titular del mandato, en 2015 se inició una investigación pública dirigida por un juez sobre la utilización de agentes encubiertos³⁷.

38. Más recientemente, una visita realizada a Túnez en septiembre de 2018 contribuyó a la oposición contra las reformas relativas a la reducción de los riesgos financieros, que eran motivo de preocupación, y a preservar el Decreto núm. 88 de 2011, un decreto posterior a la revolución que regula las organizaciones de la sociedad civil y constituye una de las leyes más propicias a la sociedad civil de la región de Oriente Medio y Norte de África. En esa ocasión, el titular del mandato observó que, si bien la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo era un objetivo legítimo de los gobiernos, estos debían tener muy en cuenta las repercusiones que ese tipo de medidas tenían en las operaciones y actividades de la sociedad civil. En el informe se recomendó al Estado que entablara un diálogo con la sociedad civil para asegurarse de que las medidas de reducción de los riesgos financieros no sirvieran como instrumento para reducir el espacio cívico. En palabras de un activista tunecino, el titular del mandato había prestado “un apoyo muy efectivo”. Ese mismo activista señaló además que tras ese apoyo se había establecido una colaboración genuina entre el Gobierno y la sociedad civil en cuestiones relacionadas con los posibles riesgos que amenazaban al sector de la sociedad civil y las medidas que debían aplicarse para mitigarlos.

39. Las comunicaciones o denuncias individuales ocupan un lugar central en el mandato del Relator Especial. En el último decenio se han recibido numerosas denuncias de violaciones de los derechos de reunión y de asociación, que se han trasladado a los agentes estatales y no estatales en forma de llamamientos urgentes y cartas de denuncia. Según los datos más recientes, los relatores especiales han emitido 622 llamamientos urgentes y escrito 737 cartas de denuncia a 148 Estados y a otros 32 agentes durante los primeros diez años del mandato. Los titulares del mandato también han enviado cartas a los Estados para solicitarles información sobre los cambios producidos en el ámbito jurídico o de las políticas, por ejemplo en las leyes y reglamentos que afectaban a las ONG y las reuniones pacíficas. Hasta marzo de 2020, los titulares del mandato habían emitido 89 comunicaciones sobre leyes y políticas encaminadas a dar voz a las víctimas y los agentes de la sociedad civil dentro del sistema de las Naciones Unidas y a proporcionar a los gobiernos los instrumentos necesarios para que cumplieran sus obligaciones internacionales en relación con los derechos de asociación y de reunión pacífica. Ha quedado demostrado que, con voluntad política, las comunicaciones son un catalizador para que se produzcan cambios positivos. Por ejemplo, en 2013 se emitió una comunicación en la que se condenaba la decisión del Gobierno del Ecuador de cerrar arbitrariamente una organización de defensa del medio ambiente llamada Fundación Pachamama³⁸. Esta comunicación sirvió de instrumento de promoción para lograr el restablecimiento de dicha ONG tras un cambio de gobierno. Más recientemente, una comunicación dirigida al Gobierno de Sierra Leona sobre las disposiciones restrictivas que figuraban en el Marco de Cooperación para el

³⁶ A/HRC/35/28/Add.1.

³⁷ Puede consultarse la información en www.ucpi.org.uk/about-the-inquiry/.

³⁸ Comunicación ECU 4/2013, de 31 de diciembre de 2013. Puede consultarse en spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=14789.

Desarrollo³⁹ permitió que se pusieran en marcha una serie de reformas e iniciativas de colaboración con la sociedad civil encaminadas a que esta contara con aliados eficaces en sus actividades de desarrollo.

6. Fomento de un movimiento mundial

40. Por último, muchas organizaciones de la sociedad civil han señalado que uno de los resultados más notables del mandato del Relator Especial ha sido el fomento de un movimiento mundial en favor de la promoción de un entorno propicio para ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. La creación del mandato contribuyó a fomentar coaliciones formales e informales en torno a la protección de esas libertades fundamentales y proporcionó instrumentos para que muchas personas y comunidades de todo el mundo compartieran su visión sobre los cambios y las estrategias que era necesario adoptar para que todos pudieran disfrutar plenamente de esos derechos.

41. El mandato del Relator Especial contribuyó a movilizar la solidaridad entre los activistas de la sociedad civil, empoderar sus actividades de promoción, amplificar sus voces y facilitar los intercambios de aprendizaje. Este movimiento fue posible, en parte, gracias a la colaboración directa y asidua del Relator Especial con las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades de base de todo el mundo. A lo largo de los últimos diez años, los titulares del mandato han dado prioridad a la comunicación con la sociedad civil mediante consultas y reuniones tanto oficiales como oficiosas. Dichas reuniones permitieron a los diferentes relatores especiales entender mejor la realidad, las preocupaciones y las experiencias de las personas que se encontraban sobre el terreno y asegurarse de que los puntos de vista de esas personas se reflejaran en su labor. En sus respuestas, varias personas destacaron como un logro muy importante la labor desempeñada por los titulares del mandato para dar voz a la sociedad civil, entre otros foros en el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General. Esa misma labor también mejoró la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que tradicionalmente han estado poco representadas y han contado con menos oportunidades de colaborar con las instituciones multilaterales, para reconocer tendencias comunes en todas las regiones, intercambiar las enseñanzas extraídas, estudiar estrategias de solidaridad y establecer nuevas alianzas.

IV. Contexto

A. Diez años de complejos desafíos

42. En el último decenio el mundo ha afrontado una serie de graves desafíos: el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, el extremismo violento, los conflictos y guerras, la transformación digital, los desastres naturales y el cambio climático, por nombrar solo algunos. Debería haber sido evidente que era necesario salvaguardar los derechos de reunión y de asociación como vía para que las personas colaboraran a través de medios pacíficos para resolver esos problemas. Al fin y al cabo, a través de la historia y las culturas los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación han permitido a las personas hacer frente a muchas de las dificultades más complejas que ha atravesado la humanidad. La sociedad civil ha dado al mundo los movimientos de lucha contra la esclavitud y el *apartheid*; las campañas transnacionales de promoción contra la pobreza y la desigualdad; los movimientos de defensa del sufragio femenino; los sindicatos, que, a través de su lucha, han conquistado los derechos de los trabajadores; los ecologistas, que se han dedicado y siguen dedicándose a la preservación del planeta y el clima; y los movimientos que dieron lugar a las democracias de transición⁴⁰.

43. Sin embargo, muchos gobiernos de todo el mundo, en lugar de escuchar las necesidades de las personas para darles respuesta y conferir a la sociedad civil más

³⁹ Comunicación SLE 1/2019, de 22 de febrero de 2019. Puede consultarse (en inglés) en spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24361.

⁴⁰ A/HRC/35/28.

capacidad para contribuir a la resolución de esos problemas, han optado por utilizar las crisis para acallar las voces independientes y aumentar su propio poder. Entre 2010 y 2019 hemos asistido a una erosión de la democracia y las libertades cívicas en un gran número de países, tanto democracias consolidadas como Estados en transición y países autocráticos. En el informe más reciente elaborado por la International Association for Integration, Dignity and Economic Advancement (IDEA) sobre el estado de la democracia en el mundo se constató que la proporción de democracias que experimentaban una erosión de los valores democráticos había aumentado de forma constante en los últimos decenios y, en el último, se había más que duplicado en comparación con el anterior⁴¹. También se observó que el retroceso democrático se había hecho más frecuente en los últimos diez años y que, en el mismo período, los regímenes no democráticos habían persistido y habían intensificado su autocratización.

44. Los aspectos de la democracia que más se han erosionado son los relacionados con el espacio cívico. Según Freedom House, 2019 fue el decimocuarto año consecutivo de retroceso de las libertades a nivel mundial, y en la mayoría de los países se había observado un retroceso neto en los últimos diez años⁴². Igualmente, en el informe más reciente elaborado por CIVICUS se concluyó que en el último decenio las libertades de asociación, reunión pacífica y expresión habían experimentado un retroceso constante en todo el mundo y que el 40 % de la población mundial vivía en países en los que esas libertades eran reprimidas⁴³.

45. El retroceso de las libertades públicas se refleja en el aumento de las limitaciones a la vida asociativa en todo el mundo. El mandato del Relator Especial ha documentado ampliamente esta tendencia y ha observado el aumento de: la adopción de leyes relacionadas con la seguridad nacional, la lucha contra el terrorismo y el orden público; la penalización de las protestas pacíficas; el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza para castigar o reprimir las protestas pacíficas; los obstáculos indebidos a la financiación; la estigmatización de los actores de la sociedad civil y los ataques de que son objeto; y la censura y vigilancia del espacio digital⁴⁴. En el último decenio ha sido particularmente llamativa la forma en que los Estados han intensificado su utilización de la tecnología para silenciar, vigilar y acosar a los disidentes, la oposición política, los defensores de los derechos humanos, los activistas y los manifestantes, y para manipular a la opinión pública⁴⁵.

46. Las restricciones mencionadas también han afectado a las instituciones multilaterales. En una intervención ante la Asamblea General en 2019, el entonces Subsecretario General de Derechos Humanos indicó que el número de denuncias de represalias por cooperar con las Naciones Unidas se había duplicado en los últimos diez años, pasando de un promedio anual, a partir de 2010, de entre 15 y 20 países denunciados a 48 en 2019⁴⁶.

47. En varios países, el aumento de las restricciones impuestas a los derechos de reunión y de asociación estuvo impulsado por guerras y conflictos, procesos de transición fallidos o la reinstauración de regímenes militares. En otros, se inscribía en el marco de una tendencia al aumento del fundamentalismo, el nacionalismo y las políticas de corte populista. En esos contextos, las violaciones de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación contaban con el respaldo de agentes no estatales, entre ellos personas físicas y jurídicas y grupos o asociaciones, cuyo propósito era promover las ideologías auspiciadas por el Estado y reducir el espacio a las organizaciones independientes⁴⁷. En los últimos años esos

⁴¹ IDEA, *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise* (Estocolmo, 2019), págs. 15 y 32.

⁴² Freedom House, *Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy* (Washington D. C., 2020).

⁴³ CIVICUS, *El poder ciudadano bajo ataque* (diciembre de 2019), pág. 5. Puede consultarse en <https://www.civicus.org/documents/PeoplePowerUnderAttackReportSpanish.pdf>.

⁴⁴ A/HRC/38/34.

⁴⁵ A/HRC/41/41.

⁴⁶ ACNUDH, "Reported reprisals increase against those who cooperate with the UN", comunicado de prensa, 20 de diciembre de 2019.

⁴⁷ A/HRC/32/36.

agentes han adquirido más confianza y visibilidad, en parte debido a su acceso a los medios sociales.

B. La pandemia de COVID-19

48. En estos momentos el mundo se enfrenta a una crisis sanitaria mundial sin precedentes. Hasta abril de 2020, la pandemia de COVID-19 se había cobrado la vida de miles de personas en todo el mundo. Los sistemas de atención de la salud de muchos países se han visto desbordados, lo que ha mermado su capacidad para atender a las personas que padecen enfermedades crónicas o graves y responder con eficacia al creciente número de pacientes con COVID-19. La pandemia ha afectado a los medios de subsistencia de muchas personas y millones de ellas han perdido su empleo o fuente de ingresos. Si bien 2019 se caracterizó por el aumento en todo el mundo de los movimientos de protesta que luchaban por la justicia, la igualdad y la democracia y contra la corrupción, la pandemia de COVID-19 y las medidas adoptadas por los Estados para combatirla han puesto freno a esas aspiraciones.

49. El Relator Especial reconoce que los gobiernos de todo el mundo han adoptado medidas extraordinarias para responder a una crisis que evoluciona con suma rapidez y proteger así la salud de las personas a la vez que tratan de reducir las repercusiones socioeconómicas de esas mismas medidas. Sin embargo, le preocupan las informaciones recibidas que indican varias tendencias inquietantes y la imposición de limitaciones, por ejemplo a la capacidad de la sociedad civil para contribuir a una respuesta eficaz, como ya señaló en una declaración pública formulada el 14 de abril de 2020⁴⁸.

50. El Relator Especial expresa su inquietud ante la adopción de leyes de emergencia de alcance muy amplio y de medidas destinadas a gobernar por decreto. Algunas de ellas se han dirigido a consolidar el control y la represión contra los opositores más que a garantizar la salud pública. También resulta preocupante la tendencia a la militarización de la gestión de la crisis. Debido a la pandemia, en todas las regiones del mundo se están aplazando elecciones sin que reine la transparencia ni se celebren consultas con la sociedad civil.

51. Las organizaciones de la sociedad civil se están encontrando con numerosas restricciones a su labor, debidas en parte a las limitaciones impuestas al acceso a la financiación transfronteriza. Sin dinero ni personal no podrán seguir funcionando, lo que les impedirá contribuir a la lucha contra esta crisis de alcance mundial. En los últimos diez años, las restricciones a la financiación se han convertido en una importante amenaza para las asociaciones de todas las regiones del mundo⁴⁹. Esas restricciones no tienen cabida en el mundo actual. La solidaridad internacional es más necesaria que nunca.

52. Además, los miembros de la sociedad civil y otros trabajadores se han visto limitados por la falta de acceso al equipo de protección personal necesario. En este contexto, resultan particularmente preocupantes las informaciones recibidas de que algunos representantes de los trabajadores han sufrido represalias por denunciar situaciones de riesgo en el lugar de trabajo. El Relator Especial ha pedido a los gobiernos que eximan a las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los defensores de los derechos humanos, de las restricciones a la circulación, velando al mismo tiempo por que dichas organizaciones no expongan a su comunidad ni a su personal a riesgos excesivos. La crisis también se ha utilizado para limitar el acceso a la información. Varios Estados han adoptado nuevas medidas destinadas a perseguir la difusión de “noticias falsas” o han recurrido en mayor medida a las disposiciones ya vigentes de su legislación en esa materia, y algunas personas que han informado sobre la crisis han recibido advertencias o han sido detenidas o expulsadas.

⁴⁸ ACNUDH, “‘States responses to Covid 19 threat should not halt freedoms of assembly and association’ – UN expert on the rights to freedoms of peaceful assembly and of association, Mr. Clément Voule”, comunicado de prensa, 14 de abril de 2020. Véase también ACNUDH, “COVID-19: los Estados no deben abusar de las medidas de emergencia para reprimir los DD HH – Expertos de la ONU”, comunicado de prensa, 16 de marzo de 2019.

⁴⁹ A/HRC/23/39.

53. El Relator Especial opina que la eficacia de las medidas adoptadas para luchar contra la pandemia de COVID-19 depende de la capacidad de los gobiernos para recabar la participación y la confianza de la población. Existe una correlación bien documentada entre la violación de las libertades públicas, incluidas las de asociación, reunión y expresión, por un lado, y la erosión de la credibilidad del gobierno y el riesgo de conflictos, por otro⁵⁰. En cambio, el respeto de esas mismas libertades fundamentales puede empoderar a las comunidades para responder y adaptarse a los cambios provocados por la crisis y estar más preparadas para afrontar emergencias similares en el futuro⁵¹. Ningún país y ningún gobierno pueden resolver la crisis por sí solos; por ello, las organizaciones de la sociedad civil deberían ser consideradas aliados estratégicos en la lucha contra la pandemia. En particular, la sociedad civil desempeñará un papel importante ayudando a los países a mitigar los efectos devastadores y duraderos de la crisis en el desarrollo socioeconómico, a adaptarse a dichos efectos y a transformarse en consecuencia.

54. A fin de que las respuestas de los Estados a la pandemia de COVID-19 no vulneren los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, el Relator Especial recomendó velar por que:

- a) Las nuevas medidas jurídicas respeten los derechos humanos;
- b) Las emergencias de salud pública no sirvan de pretexto para vulnerar derechos;
- c) La democracia no quede aplazada;
- d) La sociedad civil sea considerada un aliado esencial para responder a la crisis;
- e) La libertad de asociación y de reunión a través de Internet se respete;
- f) Los trabajadores puedan ejercer sus derechos a la libertad de reunión y de asociación;
- g) Los agentes de la sociedad civil sean libres de expresar sus opiniones y difundir información;
- h) La participación de la sociedad civil en las instituciones multilaterales quede asegurada;
- i) La solidaridad internacional continúe;
- j) Se atiendan los llamamientos de la población a realizar reformas⁵².

V. Perspectivas para una agenda futura

55. Los desafíos que se oponen al ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son complejos y evolucionan con rapidez. Hay mucho en juego. No respetar ni proteger esas libertades entraña riesgos para la propia democracia y para el disfrute de todos los derechos humanos. Aun así, por muy abrumadores que sean esos desafíos, hay muchas razones para mantener la esperanza y buscar oportunidades concretas para construir el futuro con espíritu positivo.

A. Enseñanzas extraídas

1. Los marcos jurídicos internacionales sólidos contribuyen a responder mejor a las restricciones indebidas del espacio cívico

56. La existencia de normas y principios internacionales amplios y bien definidos en relación con los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha contribuido a

⁵⁰ A/74/349.

⁵¹ Antonio Guterres, "The highest aspiration: a call to action for human rights" (2020).

⁵² ACNUDH, "States responses to Covid 19 threat should not halt freedoms of assembly and association".

que la sociedad civil, las organizaciones internacionales, los Estados Miembros y las instituciones nacionales de derechos humanos estén mejor preparados para reconocer qué reglamentos y prácticas vulneran esas libertades, darles respuesta y promover su reforma. Mediante la elaboración de normas y orientaciones específicas sobre la forma de proteger y promover los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en múltiples contextos, incluido el reconocimiento de las buenas prácticas, los titulares del mandato se han asegurado de que los Estados cuenten con instrumentos para cumplir sus obligaciones internacionales en esa esfera.

2. La alerta temprana es fundamental

57. Con frecuencia los desafíos y amenazas que se ciernen sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son complejos, muy cambiantes y difíciles de prever. Los titulares del mandato se han esforzado por mejorar continuamente su seguimiento de la evolución mundial, lo que confiere al mandato más capacidad para detectar las amenazas con mayor eficacia. También han estrechado la coordinación con otros titulares de mandatos, en particular el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, por ejemplo mediante la formulación de declaraciones públicas conjuntas cuando así lo han creído oportuno. Esta labor no solo fomenta una mayor conciencia sobre las cuestiones que suscitan preocupación, sino que empodera a los agentes internacionales para responder a ellas con mayor rapidez y eficacia.

3. La solidaridad internacional es esencial para apoyar las iniciativas locales

58. Se ha puesto de manifiesto en múltiples ocasiones la importancia de conectar la sociedad civil de los países con las instituciones internacionales y regionales. La diplomacia, las coaliciones transnacionales, los fondos de emergencia destinados a activistas y organizaciones de derechos humanos que sufren persecución y las declaraciones formuladas por los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos han desempeñado un papel fundamental de apoyo al activismo desplegado a nivel nacional contra la reducción del espacio cívico. Esta tarea continuará siendo esencial en los próximos años.

4. La colaboración sostenida contribuye a las reformas a largo plazo

59. El diálogo continuo y duradero con los principales agentes ha permitido a los titulares del mandato comprender mejor el contexto en que operan estos últimos y ha generado oportunidades para la promoción de un entorno propicio para los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. La colaboración sostenida, en contraposición con las actividades esporádicas, ha demostrado su eficacia en ciertos contextos. En los países en los que el titular del mandato ha podido invertir una cantidad importante de tiempo y recursos y realizar actividades significativas, por ejemplo a través de visitas a los países, el fomento de la capacidad y la asistencia técnica, se han podido lograr efectos visibles.

5. Implicar a los agentes externos a la comunidad de los derechos humanos sigue siendo esencial

60. Quienes no pertenecen a la comunidad dedicada a los derechos humanos deben reconocer a la sociedad civil por lo que es: un aliado fundamental en la lucha por construir sociedades más democráticas y prósperas. Sin embargo, esos agentes externos, entre los que figuran el sector empresarial y la comunidad dedicada al desarrollo, siguen descuidando las cuestiones que afectan al espacio cívico. Si bien la labor desempeñada por los titulares del mandato y la sociedad civil a lo largo de los últimos diez años pone de relieve que la colaboración con esos agentes, por ejemplo a través de la Agenda 2030, puede generar un espacio para el establecimiento de posibles alianzas y el logro de resultados, tales esfuerzos tardan en fructificar. Es necesario seguir reflexionando sobre cómo lograr que dicha colaboración sea más eficaz.

6. Conectar con el público exige más recursos

61. Los titulares del mandato han utilizado muchos instrumentos de comunicación innovadores para construir un relato positivo e influir en la opinión pública a favor de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en un contexto caracterizado por el auge de los movimientos contrarios a los derechos, la difusión de sus mensajes de desinformación y el uso de tácticas basadas en el discurso de odio⁵³. Dicha labor ha puesto de manifiesto que los titulares del mandato pueden ser comunicadores eficaces e influir en el relato. Naturalmente, las estrategias de comunicación requieren tiempo y recursos para demostrar su eficacia.

B. Esferas estratégicas

62. Si bien se debe proseguir la labor actual y las estrategias que han dado buenos resultados deben ampliarse, la intensidad y gravedad de los desafíos a que se enfrentan los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación exigirán el establecimiento de una agenda renovada en la que se defina cómo crear un entorno propicio para esas libertades fundamentales y cómo responder con eficacia al creciente número de restricciones y amenazas que pesan sobre esos derechos. La visión es la de un mundo en el que todas las personas, sin excepción, puedan reunirse libremente y reivindicar una vida mejor.

63. La elaboración de dicha agenda no corresponde al Relator Especial ni a ninguna otra persona en particular, sino que debe surgir del esfuerzo colectivo de todos los interesados. El Relator Especial había previsto contribuir a ese proceso colectivo mediante la celebración de una serie de reuniones y talleres presenciales con motivo del décimo aniversario del mandato. La pandemia de COVID-19 ha obligado a posponer algunas de esas actividades o a adaptarlas al formato virtual. Como contribución a los debates, el Relator Especial quisiera señalar 12 esferas estratégicas a las que, a su juicio, debe otorgarse prioridad durante la colaboración con todos los agentes para elaborar una futura agenda de promoción y protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. La lista que sigue a continuación se basa en las contribuciones que el titular del mandato recabó durante las consultas celebradas con los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil, así como a través de los cuestionarios que distribuyó entre ellos, en el marco de su labor de documentación para la elaboración del presente informe.

1. Grupos comunitarios y movimientos sociales

64. La futura agenda para la protección de los derechos de reunión y de asociación deberá poner de relieve las necesidades de los grupos comunitarios y los movimientos sociales y proponer maneras concretas de prestarles apoyo en los próximos años. Estos grupos están en primera línea de la gran lucha actual por el progreso económico, social, ambiental, cultural y político, pero se ven sometidos a entornos muy restrictivos y enormes dificultades, particularmente en el acceso a los recursos financieros y las redes internacionales.

2. Mujeres y niñas

65. Actualmente, muchos de estos grupos comunitarios y movimientos están dirigidos por mujeres y niñas. Ya sea denunciando la corrupción y la desigualdad económica, reclamando democracia y libertad política o exigiendo condiciones de trabajo justas y justicia climática, al frente de las luchas más apremiantes del mundo actual se encuentran mujeres de todas las edades. Sin embargo, en muchos países, esas mismas mujeres corren un riesgo mayor de ver vulnerados sus derechos de reunión y de asociación. Además de ser víctimas de pautas bien documentadas de represión estatal, experimentan muchos otros obstáculos, dificultades y consecuencias debidas a su género que además tienen carácter interseccional y se basan en normas sociales profundamente arraigadas. La futura agenda

⁵³ Véase CIVICUS, *A contracorriente: acción de la sociedad civil frente a los grupos anti-derechos* (noviembre de 2019).

para la protección del espacio cívico debería centrarse en acelerar y profundizar la tarea de erradicación de la discriminación que sufren las mujeres en el disfrute de sus derechos de reunión pacífica y de asociación y en lograr movimientos más inclusivos.

3. Movilización de los jóvenes

66. Es necesario crear un espacio para que los jóvenes participen en la construcción de su propio futuro. El debate sobre la futura agenda debe centrarse en hacer frente a los obstáculos que encuentran los jóvenes para ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y en tratar de aprovechar su energía y aspiraciones para los años venideros.

4. Movimientos en favor de los trabajadores

67. Los instrumentos tradicionales para hacer valer los derechos de los trabajadores (sindicatos, huelgas y negociación colectiva) se han debilitado en grado notable en todo el mundo, lo que ha afectado particularmente a los trabajadores de la cadena de suministro y los que dependen de ocupaciones transitorias⁵⁴. No deben subestimarse los efectos de esta tendencia en el futuro de los derechos humanos. Dar prioridad a los derechos de reunión y de asociación de los trabajadores en las estrategias futuras contribuirá a que estos tengan acceso a salarios justos, condiciones de trabajo seguras y una voz colectiva al tiempo que se atacan algunas de las causas fundamentales de la erosión democrática y el aumento de la desigualdad.

5. Tecnologías digitales

68. Los avances tecnológicos, como el reconocimiento facial, la inteligencia artificial, las herramientas de piratería informática y la identificación digital, plantean desafíos complejos para los derechos de asociación y de reunión. Los gobiernos son cada vez más propensos a bloquear el acceso a Internet y a las redes móviles para sofocar las manifestaciones masivas y silenciar las voces disidentes durante las elecciones. Para muchas personas de la sociedad civil, Internet ha dejado de ser un lugar seguro, puesto que, cada vez más, son objeto de vigilancia y actos de violencia en línea. La lentitud de los progresos realizados en la resolución de esos problemas pone de relieve la necesidad urgente de pasar de los compromisos a los actos y a la exigencia de responsabilidades.

6. El cambio climático y otras crisis mundiales

69. A raíz de la pandemia de COVID-19 se ha planteado la cuestión fundamental de cuál es la contribución de la libertad de reunión pacífica y de asociación a la resiliencia de la sociedad ante diferentes crisis. Históricamente, la sociedad civil ha tenido un papel esencial en las tareas de recuperación que han seguido a los desastres naturales y durante las crisis humanitarias, sanitarias y climáticas. La ampliación y agudización de las restricciones del espacio cívico también han afectado a estos grupos. La tendencia a criminalizar a los activistas humanitarios y medioambientales es motivo de creciente preocupación. La futura agenda deberá implicar a estos agentes y elaborar mejores estrategias dirigidas a empoderarlos para que puedan seguir afrontando esos desafíos contemporáneos.

7. Participación y procesos democráticos

70. La futura agenda no puede pasar por alto el abanico de factores que transforman los procesos democráticos (constitucionales, parlamentarios y electorales) y las diferentes formas en que esos factores promueven o limitan el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. El entorno digital está afectando de un modo particular a la participación de la sociedad civil en los procesos democráticos, por lo que constituye una cuestión que se debe comprender y tratar con carácter urgente.

⁵⁴ Los trabajadores que dependen de ocupaciones transitorias son contratistas independientes, empleados de plataformas en línea y empresas de contratación, trabajadores a demanda y trabajadores temporales.

8. Democracias en transición y países que salen de un conflicto

71. Estos contextos ofrecen oportunidades únicas para promover la protección de las libertades públicas, incluidos los derechos de reunión y de asociación. Un mayor nivel de participación pública puede contribuir eficazmente a consolidar las transiciones democráticas y la resolución de conflictos gracias a la capacidad de la sociedad civil para generar nuevas ideas, establecer alianzas y colaborar con las personas a las que es más difícil llegar. La labor futura debe dar prioridad al apoyo a la creación de un entorno jurídico propicio para que la sociedad civil, incluidos los defensores de los derechos de la mujer y las organizaciones de mujeres, pueda operar en esos contextos.

9. Reformas jurídicas

72. Para que las organizaciones de la sociedad civil puedan trabajar con eficacia, el marco jurídico y normativo que las regula debe permitir su creación, funcionamiento y participación en la vida pública. Sin embargo, según los datos facilitados por el International Center for Not-for-Profit Law, de 2013 a 2019 más de 88 países propusieron o aprobaron 217 iniciativas jurídicas que restringían la labor de esas organizaciones. La futura agenda deberá orientar a los interesados sobre la manera de aprovechar las oportunidades para reformar las leyes y reglamentos que regulan la sociedad civil y lograr su aplicación efectiva.

10. Rendición de cuentas de los agentes estatales y no estatales

73. Lograr que aumente la rendición de cuentas de los agentes estatales y no estatales por las vulneraciones de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, incluidos los abusos policiales en el contexto de manifestaciones pacíficas, sigue constituyendo una tarea muy difícil. En el último decenio se ha avanzado mucho menos en el establecimiento de mecanismos para que las víctimas tengan más acceso a la justicia y las medidas de reparación. El recurso a una justicia penal eficaz es la principal vía para exigir responsabilidades penales y civiles en ese ámbito. En el marco de la futura agenda deberá establecerse una colaboración más estrecha con los profesionales del derecho y el sector de la justicia en interés del acceso efectivo de las víctimas a la justicia.

11. Aplicación a nivel nacional

74. Los titulares del mandato han señalado en numerosas ocasiones la preocupante disparidad existente entre las normas y reglas internacionales y su grado de aplicación en la práctica. Dicho contraste se da particularmente en las normas que regulan el uso de la fuerza durante la gestión de una reunión pacífica, que, pese a estar claramente definidas en el derecho internacional, con demasiada frecuencia son ignoradas. La mejora de los mecanismos de cumplimiento a nivel nacional debe constituir una prioridad para los Estados, la sociedad civil y la comunidad internacional.

12. Causas fundamentales

75. Las futuras estrategias deberán basarse en una comprensión integral y matizada de las causas fundamentales que dan lugar al fenómeno de la reducción del espacio cívico y combatir con mayor amplitud los factores que la impulsan, como la corrupción, la desigualdad y la erosión y retroceso continuos de la democracia.

VI. Nuevo llamamiento a la acción

76. La creación hace diez años del mandato del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se produjo en un momento crucial en la historia de los derechos humanos. Cabe elogiar los esfuerzos del Consejo de Derechos Humanos por anticiparse a la situación y brindar protección internacional a esas dos libertades fundamentales cuando era más necesario. Los miembros de la sociedad civil consultados en el marco de la elaboración del presente informe han reafirmado que el mandato ha desempeñado un papel fundamental en la defensa de esas libertades a lo largo de un decenio de desafíos complejos.

77. Durante los últimos diez años se ha llevado a cabo una intensa labor para formular, reforzar y, cuando procediera, ampliar las normas, principios básicos y reglas internacionales aplicables para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Los titulares del mandato han puesto todo su empeño en estudiar las tendencias y problemas que afectaban al ejercicio de esos derechos a nivel mundial y dar con oportunidades e instrumentos con que hacerles frente. También han ampliado el apoyo y colaboración en favor de esas libertades y tratado de contribuir a la aplicación efectiva y las reformas positivas a nivel nacional. En el marco de las Naciones Unidas, muchos agentes han entablado un diálogo constructivo con el titular del mandato y han apoyado su labor a lo largo de estos años. Aun así, lo más destacable es que, gracias a la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y los principales asociados, los titulares del mandato han contribuido a fomentar un movimiento en favor de la promoción de esas libertades.

78. Por desgracia, y pese a lo que cabría esperar, la tendencia a la reducción del espacio cívico no ha disminuido, sino más bien lo contrario. En estos momentos el mundo se enfrenta a una crisis sanitaria mundial sin precedentes, con devastadoras repercusiones socioeconómicas y sanitarias. En lugar de sacar partido al poder de la sociedad civil, muchos gobiernos han aprovechado la situación para imponer nuevas restricciones a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, limitando así, entre otras cosas, la capacidad de la sociedad civil para contribuir a una respuesta eficaz. A pesar de ello, por afortunadas que sean las dificultades, hay muchas razones para mantener la esperanza y buscar oportunidades concretas para cambiar lo que nos depara el futuro. Reina la sensación de urgencia y, al mismo tiempo, de esperanza. Si bien es esencial proseguir la labor actual y dar mayor desarrollo a las estrategias que han dado buenos resultados y a las enseñanzas extraídas, también es importante avanzar hacia una agenda más enérgica y coordinada para proteger los derechos de asociación y de reunión pacífica en todo el mundo.

79. El objetivo último debe ser movilizar a las organizaciones internacionales y regionales, los Estados, los agentes de la sociedad civil y otros interesados, cuya implicación y acciones coordinadas son necesarias para afrontar las amenazas que se ciernen sobre el espacio cívico y crear un entorno propicio para el ejercicio de esas libertades fundamentales. En el marco de esa tarea, el Relator Especial impulsará los avances hacia el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en los ámbitos relativos a los movimientos sociales y de base, las mujeres y las niñas, la juventud y los activistas del cambio climático, la digitalización de la sociedad, la rendición de cuentas y el acceso a la justicia, y los derechos laborales. También prestará más atención a la situación de esos derechos en el contexto de las elecciones, las transiciones democráticas y los países que salen de un conflicto, así como en tiempos de crisis, como la desencadenada por la pandemia de COVID-19.

80. Además, el Relator Especial formula las siguientes recomendaciones al sistema de las Naciones Unidas, sus órganos y sus mecanismos:

a) Teniendo en cuenta la prevalencia de las vulneraciones de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y la necesidad de que la comunidad internacional siga prestando atención a la tendencia general hacia la reducción del espacio cívico, el Consejo de Derechos Humanos debería seguir prorrogando el mandato en los próximos años. También debería seguir deliberando sobre las cuestiones relacionadas con la libertad de reunión pacífica y de asociación y aprobar resoluciones encaminadas a mejorar la promoción y protección de esas libertades. Debería asimismo velar por que en el marco del examen periódico universal se preste más atención a las violaciones y abusos de esos derechos;

b) El Consejo y los mecanismos de los órganos creados en virtud de tratados deberían vigilar el cumplimiento por los Estados de las normas y principios internacionales de derechos humanos, también en relación con los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, en el contexto de las medidas de excepción adoptadas en el marco de la pandemia de COVID-19, y promover la rendición de cuentas en caso de vulneración;

c) La Asamblea General y su foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible deberían prestar más atención a las repercusiones que la reducción del espacio cívico tiene en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y facilitar orientación a todos los interesados acerca de la manera de asegurar que la sociedad civil pueda contribuir a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible;

d) Es necesario que la sociedad civil participe de forma genuina en todos los foros, plataformas y procesos de adopción de decisiones de las Naciones Unidas, sin discriminación alguna ni restricciones indebidas;

e) Las entidades de apoyo de las Naciones Unidas sobre el terreno, incluidos los Coordinadores Residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países, deberían establecer alianzas con las organizaciones de la sociedad civil y mejorar las estrategias dirigidas a la aplicación de las normas y reglas a nivel nacional para promover la protección de esas libertades fundamentales;

f) Se alienta al Comité de Derechos Humanos a que se asegure de que las opiniones de la sociedad civil y las experiencias de las personas que se encuentran sobre el terreno se tengan en cuenta al elaborar la observación general núm. 37, relativa al derecho a la libertad de reunión pacífica, según lo dispuesto en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

g) El documento del Secretario General “La máxima aspiración: un llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos” debería traducirse en acciones y resultados concretos, como la adopción de medidas que protejan la participación pública y el espacio cívico.

81. El Relator Especial recomienda a los Estados que:

a) Reconozcan, en la ley y en la práctica, que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son elementos esenciales de la democracia y el desarrollo sostenible, ya que ofrecen vías para el diálogo y el pluralismo de opiniones;

b) Garantizan que haya entornos jurídicos, políticos, económicos y sociales propicios para que la sociedad civil funcione libremente, entre otras cosas velando por que todas las personas gocen de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y otros derechos humanos, sin discriminación;

c) Se aseguren de que toda restricción que se imponga a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación esté prevista en la ley, como es necesario en una sociedad democrática, y sea proporcional al fin perseguido;

d) Conciban y establezcan un mecanismo de seguimiento que cuente con la participación de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos y se ocupe de que las recomendaciones formuladas por los titulares del mandato, en particular tras las visitas a los países, puedan tener una aplicación efectiva;

e) En el contexto de las medidas de excepción adoptadas ante la pandemia de COVID-19, se aseguren de que todas ellas respeten el marco de derechos humanos, incluidos los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, se abstengan de imponer restricciones indebidas a esos derechos y garanticen la rendición de cuentas por cualquier vulneración de esas libertades fundamentales.

82. Las instituciones nacionales de derechos humanos deberían participar en el fomento y la vigilancia de las medidas dirigidas a hacer efectivos los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, así como en la recepción e investigación de las denuncias sobre violaciones y abusos de los derechos humanos.

83. Las organizaciones internacionales y sus Estados miembros deberían defender activamente los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y denunciar los casos de vulneraciones, amenazas, intimidaciones o represalias contra las personas que ejercen esas libertades. La comunidad de donantes, en particular, debería hacer valer en mayor medida su peso e influencia ante los gobiernos y los asociados para que promuevan entornos propicios a la participación de la sociedad civil.

84. Teniendo en cuenta la tendencia a la restricción de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en todo el mundo y la necesidad de hacerle frente mediante medidas concertadas a nivel mundial, los mecanismos regionales de derechos humanos deberían considerar la posibilidad de establecer un mandato regional para la promoción y protección de esos derechos.

85. La comunidad empresarial debería colaborar con la sociedad civil con el objetivo de concebir soluciones que beneficien a la sociedad. Debería también reconocer la importante contribución de la sociedad civil a la construcción de sociedades democráticas, justas y equitativas que favorecen los intereses comerciales y, por consiguiente, mostrarse más proactiva a la hora de apoyar medidas que mejoren el espacio cívico e influir en su adopción; las empresas también deberían comprometerse a aplicar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos a fin de prevenir o corregir con rapidez cualquier efecto adverso de su actividad sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

86. Se alienta a la sociedad civil a que colabore con el Relator Especial y otros interesados clave en la elaboración de una agenda renovada para defender el espacio cívico en el próximo decenio.
