Comentario a 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

Defensoras y Defensores



Comentario a 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



NACIONES UNIDAS

NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Colombia - Guatemala - México

Relatora Especial sobre la situación
de los defensores de los derechos humanos
Julio de 2011

Presentación

Las defensoras y los defensores de derechos humanos son personas que actúan de manera pacífica en la promoción y protección de los derechos humanos; impulsando el desarrollo, la lucha contra la pobreza, realizando acciones humanitarias, fomentando la reconstrucción de la paz y la justicia, y promoviendo derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. El papel que juegan las defensoras y los defensores de derechos humanos es central para visibilizar situaciones de injusticia social, combatir la impunidad y dar vida a los procesos democráticos.

A pesar de la labor fundamental que realizan a favor de la sociedad, en algunas ocasiones sus actividades han implicado un riesgo. En muchos países las personas y las organizaciones dedicadas a promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales a menudo están expuestas a amenazas y acoso y padecen inseguridad como resultado de esas actividades, incluso mediante restricciones de la libertad de asociación o expresión o del derecho de reunión pacífica, o abusos en los procedimientos civiles o penales. Estas amenazas y acoso repercuten negativamente en su labor y su seguridad[1].

En el seno de las Naciones Unidas se ha reconocido la legitimidad y el papel decisivo que desempeñan las y los defensores de los derechos humanos y la necesidad de realizar esfuerzos especiales para protegerlos. Estos esfuerzos se concretaron en definir la "defensa" de los derechos humanos como un derecho en sí mismo y reconocer a las personas que trabajan a favor de esos derechos como "defensoras y defensores de los derechos humanos".

El 9 de diciembre de 1998, en virtud de su resolución 53/144, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó 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 (conocida como "Declaración sobre los defensores de los derechos humanos"). En abril del año 2000, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas pidió al Secretario General que nombrase un Representante Especial sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos a fin de vigilar y apoyar la aplicación de la Declaración.

1 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, Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de marzo de 2010, A/RES/64/163.

La Declaración reafirma derechos de los defensores y las defensoras ya existentes en otros instrumentos universales y regionales de derechos humanos y reitera el derecho de toda persona, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades, actos u omisiones, imputables a los Estados o a terceros y que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Sin embargo, como lo afirma la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, la Sra. Margaret Sekaggya, "la Declaración no es un instrumento suficientemente conocido por los principales responsables de aplicarla, es decir, los gobiernos, ni por los titulares de los derechos recogidos en ella, es decir, los defensores de los derechos humanos"[2]. Es por consiguiente de vital importancia que sus protagonistas –Estados, defensores y defensoras de derechos humanos- se adueñen de sus contenidos y, de esta forma, se provea a la Declaración de una aplicación constante.

Esta publicación es la traducción de un texto elaborado en inglés por la Relatora Especial en julio de 2011, mediante el cual se analizan los diferentes aspectos del derecho a defender los derechos humanos. El documento desarrolla los derechos contenidos en la Declaración, incluye su respectivo marco jurídico, así como el alcance y las medidas necesarias para garantizar su efectiva aplicación. Igualmente contiene un análisis de las violaciones observadas, señala las mejores prácticas y abre rutas a partir de la formulación de recomendaciones puntuales.

Como un ejemplo de coordinación y sinergia regional, la publicación en español se ha realizado conjuntamente por las Oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de Colombia, Guatemala y México.

El común interés en fomentar la importante labor de quienes defienden los derechos humanos y visibilizar el mandato de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, no es casual. Las respectivas Relatoras Especiales, Hina Jilani y Margaret Sekaggya, han realizado visitas a Brasil (2005), Colombia (2001 y 2009), Guatemala (2002 y 2008) y Honduras (2012). Al término de estas misiones, las Relatoras expresaron su preocupación sobre la situación de los y las defensores en los respectivos países y la falta de espacios propicios para el desarrollo de sus actividades. En este contexto, formularon

2 Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para los Defensores de Derechos Humanos Sra. Margaret Sekaggya, Asamblea General 14 de agosto de 2008, A/63/288 párr. 60.

recomendaciones específicas para los mismos. Aunque los Estados han adoptado ciertas medidas para mejorar las condiciones de los defensores y las defensoras de derechos humanos, los ataques en su contra y la impunidad en los mismos, siguen siendo frecuentes.

En Colombia, Guatemala y México, las Oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos siguen observando agresiones como hostigamientos, intimidaciones, amenazas, judicializaciones indebidas y homicidios de defensores y defensoras de derechos humanos. En este contexto, el deber de los Estados de proteger a los defensores y defensoras es una responsabilidad ineludible. Dicha protección debe ser concebida en un sentido integral y, en tanto política de Estado, debe incluir mucho más que medidas físicas de resguardo en reacción a amenazas particulares. La protección integral implica una respuesta coordinada por las diferentes entidades del Estado y requiere que se investiguen cabalmente las fuentes de las agresiones, se sancione a los responsables, se repare a las víctimas y se implementen medidas de no repetición que erradiquen las medidas estructurales que auspician el riesgo que enfrentan las y los defensores.

Esta publicación es una contribución importante para aumentar la comprensión del contenido, los límites de los derechos y las obligaciones que se derivan de la Declaración. El documento está dirigido a asistir a los y las defensores de derechos humanos en crear condiciones propicias para realizar su importante labor, a apoyar a los gobiernos en la implementación de la Declaración, a contribuir con las instituciones nacionales de derechos humanos en su rol de monitoreo y evaluación, y a favorecer la conciencia social y el compromiso público.

A través de este documento, esperamos firmemente estar apoyando el cumplimiento de lo establecido por la Declaración, en el sentido de promover su conocimiento, su respeto y plena aplicación.

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

Alberto Brunori	**Javier Hernández Valencia**	**Todd Howland**
Representante en Guatemala	Representante en México	Representante en Colombia

Antecedentes Históricos

En el año 2000, la Comisión de Derechos Humanos solicitó al Secretario General que estableciera un mandato sobre las y los defensores de los derechos humanos. El propósito de la Comisión era dar apoyo a la implementación de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (en adelante, la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos) y recopilar información sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos en todo el mundo (véase la Resolución 2000/61 que establece el mandato).

En agosto de 2000, la señora Hina Jilani fue nombrada por el Secretario General como Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Su mandato fue renovado por la Comisión en el año 2003 (Resolución 2003/64) y por el Consejo de Derechos Humanos en 2007 (Resolución 5/1). En marzo de 2008, el Consejo de Derechos Humanos, en la resolución 7/8, decidió renovar el mandato sobre las y los defensores de los derechos humanos por un período de tres años. El Consejo de Derechos Humanos nombró a la señora Margaret Sekaggya como Relatora Especial sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos.

Mandato

El mandato sobre defensores y defensoras de los derechos humanos es amplio y establece que las funciones principales del Relator Especial son:

- recabar, recibir, examinar y responder a la información sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos;
- establecer una cooperación y sostener diálogos con los gobiernos y otros agentes interesados en la promoción e implementación efectiva de la Declaración;
- recomendar estrategias eficaces para proteger mejor a las y los defensores de los derechos humanos y dar seguimiento a estas recomendaciones;
- integrar una perspectiva de género en su trabajo.

En su resolución, el Consejo de Derechos Humanos insta a todos los Estados a cooperar con la Relatora Especial y proporcionarle toda la información requerida. También insta a los Gobiernos a implementar y dar seguimiento a sus recomendaciones.

Métodos de trabajo

En el cumplimiento del mandato, el titular del mismo:

- presenta informes anuales al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General acerca de temas o situaciones de especial importancia con respecto a la promoción y protección de los derechos de los defensores y las defensoras de los derechos humanos;
- realiza visitas a países;
- trata casos individuales con los gobiernos.

Titulares del mandato

- Señora Margaret Sekaggya, Uganda (desde el 1 de mayo de 2008)
- Señora Hina Jilani, Pakistán (2000-2008)

Tabla de Contenido

Introducción

Capítulo I – El derecho a ser protegido **13**

¿Dónde está protegido el derecho?
El derecho a ser protegido y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
¿Qué conlleva el derecho a ser protegido?
Limitaciones y violaciones comunes
Buenas prácticas y recomendaciones

Capítulo II – El derecho a la libertad de reunión **39**

¿Dónde está protegido el derecho a la libertad de reunión?
Reunión pacífica y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
¿Qué actividades están protegidas por la Declaración?
Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a la libertad de reunión pacífica
Restricciones permisibles con respecto a la libertad de reunión
Buenas prácticas y recomendaciones

Capítulo III – El derecho a la libertad de asociación **53**

¿Dónde está protegido el derecho?
El derecho a la libertad de asociación y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
¿Qué conlleva el derecho a la libertad de asociación?
Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a la libertad de asociación
Restricciones permisibles con respecto a la libertad de asociación
Buenas prácticas y recomendaciones

Capítulo IV – El derecho a acceder y a comunicarse con organismos internacionales 72

¿Dónde está protegido el derecho?
El derecho a acceder a y comunicarse con organismos internacionales y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
¿Qué actividades están protegidas por la Declaración?
Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a acceder y a comunicarse con organismos internacionales
Buenas prácticas y recomendaciones

Capítulo V – El derecho a la libertad de opinión y de expresión 83

¿Dónde está protegido el derecho?
El derecho a la libertad de opinión y de expresión y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
¿Qué conlleva el derecho a la libertad de opinión y de expresión?
Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a la libertad de opinión y de expresión
Restricciones permisibles con respecto a la libertad de opinión y de expresión
Buenas prácticas y recomendaciones

Capítulo VI – El derecho a la protesta 100

¿Dónde está protegido el derecho?
El derecho a la protesta y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
¿Qué conlleva el derecho a la protesta?
Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a la protesta
Buenas prácticas y recomendaciones

Capítulo VII – El derecho a debatir y desarrollar nuevas ideas en materia de derechos humanos 117

¿Dónde está protegido el derecho?

El derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
¿Qué conlleva el derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos?
Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos
Buenas prácticas y recomendaciones

Capítulo VIII – El derecho a un recurso efectivo 123

¿Dónde está protegido el derecho?
El derecho a un recurso eficaz y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
¿Qué actividades están protegidas por la Declaración?
Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a un recurso eficaz
Buenas prácticas y recomendaciones

Capítulo IX – El derecho a acceder a recursos 132

¿Dónde está protegido el derecho a acceder a recursos?
El derecho a acceder a recursos y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
¿Qué actividades están protegidas por la Declaración?
Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a acceder a recursos
Buenas prácticas y recomendaciones

Capítulo X – Derogaciones permisibles y el derecho a defender los derechos humanos 140

Conclusión 145

Anexo 147

Introducción

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 es un instrumento internacional para la protección del derecho a defender los derechos humanos. La Declaración reafirma los derechos que son fundamentales para la defensa de los derechos humanos, entre ellos, la libertad de asociación, de reunión pacífica, de opinión y de expresión y el derecho a tener acceso a información, a prestar asistencia letrada y desarrollar y debatir nuevas ideas en materia de derechos humanos. Implementar la Declaración es un requisito indispensable para la creación de un entorno favorable que permita a los defensores y las defensoras de los derechos humanos llevar a cabo su labor (A/63/288 Anexo, párr. 2).

La titular del mandato señala que algunos Gobiernos han realizado esfuerzos para asegurar que la legislación nacional refleje las obligaciones del Estado dimanantes de la Declaración y otras normas internacionales de derechos humanos (E/CN.4/2006/95, párr. 49). A pesar de algunos avances positivos, la información recibida por la titular del mandato sugiere que la tendencia actual en muchos países es la aprobación de leyes y reglamentos que restringen el ámbito de las actividades de derechos humanos. Varias leyes nacionales siguen siendo o se han tornado incompatibles con las normas internacionales y, en particular, con la Declaración. Aunque la mayoría de las Constituciones de los países garantizan formalmente los derechos humanos, posteriormente las leyes de menor rango han restringido los derechos que son fundamentales para la plena aplicación de la Declaración. En muchos casos, los Estados han usado estas leyes nacionales para legitimar las violaciones de los derechos humanos y dificultar enormemente la labor de los defensores y las defensoras de los derechos humanos. Además, incluso cuando se hacen esfuerzos para adoptar leyes que estén en concordancia con las normas internacionales, su aplicación ineficaz en la práctica sigue siendo un problema recurrente (E/CN.4/2006/95, párr. 50).

La Relatora Especial considera que se necesitan más esfuerzos para mejorar la comprensión de las responsabilidades[1] consagradas en la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos

1 Aunque no es un instrumento jurídicamente vinculante, la Declaración sobre defensores de los derechos humanos contiene derechos que ya están reconocidos en muchos instrumentos internacionales de derechos humanos jurídicamente vinculantes, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Declaración especifica cómo los derechos incluidos en los principales instrumentos de derechos humanos se aplican a los defensores de los derechos humanos y a su trabajo. Además, la Declaración fue adoptada por consenso por la Asamblea General que por lo tanto representa el firme compromiso de los Estados para su implementación.

humanos. Más de una década después de su aprobación por la Asamblea General, la Declaración es un instrumento con el cual no están lo suficientemente familiarizados aquellos que tienen la responsabilidad principal de aplicarla, es decir los gobiernos, los titulares de los derechos, las y los defensores de los derechos humanos (A/63/288, párr. 60).

El propósito de este comentario es llenar este vacío, mejorando la comprensión que tienen los Estados sobre las responsabilidades contenidas en la Declaración, así como difundiendo la existencia de este instrumento entre las organizaciones no estatales relevantes que puedan contribuir al desarrollo de un entorno propicio para el trabajo de las y los defensores. Asimismo, este comentario tiene como objetivo mejorar la capacidad de los defensores de los derechos humanos de asegurar el respeto de los derechos que les corresponden en virtud de la Declaración. Este comentario se basa en el análisis de la información recibida y de los informes creados por las titulares del mandato (la señora Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos, y su predecesora, la señora Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos).

El comentario se divide en 10 capítulos y cada uno trata sobre uno de los derechos contemplados en la Declaración, a saber: el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho a la libertad de asociación, el derecho a la libertad de reunión, el derecho a la protesta, el derecho a acceder a recursos, el derecho a acceder y a comunicarse con organismos internacionales, el derecho a ser protegido, el derecho a un recurso eficaz y el derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos. Un capítulo final aborda las suspensiones permisibles a estos derechos.

En cada capítulo se describe el marco jurídico donde se reconoce el derecho concreto, no sólo haciendo referencia a la Declaración, sino también a otros instrumentos regionales e internacionales. Igualmente, se analiza lo que los distintos derechos conllevan y los diferentes aspectos necesarios para asegurar su implementación. Cada capítulo también incluye una sección que describe las violaciones más comunes que enfrentan las y los defensores y un conjunto de buenas prácticas y recomendaciones destinadas a facilitar la implementación de ese derecho particular por parte del Estado. Conscientes de que la Declaración no es un instrumento aislado y que su implementación debe obtener apoyo del cuerpo del derecho internacional y normas de derechos humanos, el comentario incluye varias referencias y análisis jurídicos de otros organismos regionales e internacionales.

De acuerdo con el mandato de la Relatora Especial para integrar una perspectiva de género a todo su trabajo, este comentario presta especial atención a las particularidades de la situación de las defensoras de los derechos humanos y a los desafíos específicos que enfrentan. En este sentido, ambas titulares del mandato han reiterado, en diversas ocasiones, que las defensoras corren mayor riesgo de ser víctimas de ciertos tipos de violencia y otras violaciones, prejuicios y formas de exclusión y rechazo que sus colegas varones. Ello suele deberse a que se considera que las defensoras cuestionan las normas socioculturales, tradiciones, percepciones y estereotipos aceptados acerca de la femineidad, la orientación sexual y el papel y la condición de la mujer en la sociedad. A menudo, se entiende que su labor cuestiona el concepto "tradicional" de familia, que puede servir para refrendar y perpetuar formas de violencia y opresión contra la mujer. En algunos contextos, ello puede provocar la hostilidad o la falta de apoyo de la población en general, así como de las autoridades (A/HRC/16/44, párr. 23).

El término "defensoras de los derechos humanos" en este comentario se refiere a las mujeres que, individualmente o en asociación con otras, actúan para promover o proteger los derechos humanos, incluyendo los derechos de las mujeres. Debido a las similitudes de las situaciones que enfrentan, el término defensoras de los derechos humanos también puede referirse a hombres que se dedican a promover los derechos de la mujer o cuestiones de género. Además, también se tienen en cuenta las violaciones cometidas contra los cónyuges, las parejas y las familias de esos defensores y defensoras (A/HRC/16/44, párr. 30).

Capítulo I

El derecho a ser protegido

- ¿Dónde está protegido el derecho?
- El derecho a ser protegido y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
- ¿Qué conlleva el derecho a ser protegido?
- Limitaciones y violaciones comunes
- Buenas prácticas y recomendaciones

¿Dónde está protegido el derecho?

El deber del Estado de proteger los derechos de los defensores y las defensoras se deriva de la responsabilidad y el deber fundamentales de cada Estado de proteger todos los derechos humanos, según lo establecido en:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 2),
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2),
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 3),
- El Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 1),
- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 1), y
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1).

El derecho a ser protegido y la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos

El deber del Estado de proteger a los defensores de los derechos humanos está previsto en el preámbulo de la Declaración, así como en sus artículos 2, 9 y 12:

Artículo 2

1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.

Artículo 9

1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.

[…]

Artículo 12

1. [...]

2. El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.

3. A este respecto, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Siendo que la Declaración sobre los defensores y defensoras de los derechos humanos contiene una serie de principios y derechos que se basan en las normas de derechos humanos consagradas en otros instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el deber del Estado de proteger todos los derechos humanos incluye la protección de las y los derechos de los defensores de los derechos humanos. Así, por ejemplo, el derecho a la vida, el derecho a la privacidad y los derechos a la libertad de asociación y de expresión deben ser protegidos de violaciones no sólo por agentes estatales, sino también por personas físicas o jurídicas de derecho privado. Esta obligación debe aplicarse en todo momento (A/65/223, párr. 31).

¿Qué conlleva el derecho a ser protegido?

- Obligación del Estado de proteger

Los Estados tienen la responsabilidad primordial de proteger a los individuos que se encuentren bajo su jurisdicción, incluyendo a las y los defensores, independientemente de la condición de los presuntos autores de la violación del derecho, sean o no agentes estatales (A/HRC/13/22, párr. 42). El deber del Estado de proteger los derechos de los defensores y las defensoras de las violaciones cometidas por los Estados y por los actores no estatales se deriva de la responsabilidad fundamental y el deber de cada Estado de proteger todos los derechos humanos, tal y como está consagrado en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Dicho Pacto establece la obligación de los Estados de garantizar a todos los individuos que se encuentren dentro de su territorio y estén bajo su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin discriminación alguna (A/65/223, párr. 30).

La obligación de proteger y el principio de no discriminación

El artículo 3 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece garantías sobre derechos humanos básicos y libertades fundamentales de las mujeres: "Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre."

La obligación de los Estados de proteger es tanto positiva como negativa. Por un lado, los Estados deben abstenerse de violar los derechos humanos. Según el Comité de Derechos Humanos: […] "Los Estados Partes deben abstenerse de violar los derechos reconocidos por el Pacto y cualesquiera restricciones a cualquiera de esos derechos debe ser permisible de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto. Cuando se introducen restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos del Pacto. En ningún caso se deben aplicar las restricciones o invocarse de una manera que menoscabe la esencia de un derecho del Pacto"[2].

Por otro lado, los Estados deben actuar con diligencia debida para prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos consagrados en la Declaración. En otras palabras, los Estados deben prevenir las violaciones de los derechos de las y los defensores que se encuentren bajo su jurisdicción, tomando medidas legales, judiciales y administrativas, así como cualquier otra medida que asegure el pleno disfrute por parte de los defensores y las defensoras de sus derechos; investigando presuntas violaciones; procesando a los presuntos autores; y otorgando a las y los defensores las reparaciones y las indemnizaciones necesarias (A/65/223, párr. 34). Las acciones u omisiones que contravienen la obligación del Estado de diligencia debida incluyen la falta de una protección eficaz para los defensores en situación de riesgo que hayan documentado los ataques y amenazas por parte de actores no estatales o a los que los mecanismos regionales de derechos humanos hayan otorgado medidas provisionales de protección (A/65/223, párr. 35).

- Responsabilidad del Estado por los actos de actores no estatales

En el contexto de violaciones de derechos humanos por parte de terceros, la obligación de proteger, en primer lugar, consiste en garantizar que las y los defensores no sufran de violaciones a sus derechos por actores no estatales. La falta de protección podría, en determinadas circunstancias, comprometer la responsabilidad del Estado (A/65/223, párr. 29). Por ejemplo, los actos y omisiones cometidos por actores no estatales por instrucciones o bajo la dirección o control del Estado pueden, bajo ciertas circunstancias, dar lugar a responsabilidad Estatal. Un ejemplo de una situación de esa clase puede ser que un Estado cree o equipe a grupos armados, como a paramilitares o bandas armadas, y les dé instrucciones para

2 PIDCP Observación General No. 31: La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 de mayo de 2004, párr. 6.

atacar a los defensores y las defensoras de los derechos humanos. En este caso, los paramilitares podrían ser considerados de facto como órganos del Estado y la comisión de actos, en violación al derecho internacional, en contra de los defensores y las defensoras, se podría atribuir al Estado (A/65/223, párr. 41).

En los casos de actores no estatales, incluyendo a las empresas privadas y grupos armados ilegales, es fundamental que se lleven a cabo investigaciones prontas y completas y que los responsables sean procesados. El incumplimiento por parte de los Estados de procesar y castigar a los culpables es una violación clara del artículo 12 de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. Enfrentar la cuestión de la impunidad es un paso clave para garantizar un entorno seguro para los defensores y las defensoras (A/HRC/13/22, párr. 42).

La responsabilidad del Estado en relación con las acciones y omisiones de actores no estatales según lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 3, de la Declaración, ha sido reiterada por varios organismos de derechos humanos, incluyendo al Comité de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluyendo el derecho a la vida y la libertad de asociación y de expresión, deben ser protegidos de violaciones no sólo por agentes del Estado, sino también por las personas o entidades privadas (A/HRC/13/22, párr. 43).

- La responsabilidad de actores no estatales[3]

Aunque los Estados tienen la responsabilidad primordial de proteger a los defensores y las defensoras de los derechos humanos, es necesario recordar que la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos está dirigida no sólo a los Estados y a los defensores y las defensoras de los derechos humanos, sino a todo el mundo. Se establece en el artículo 10 de la Declaración que "nadie participará por acción u omisión donde sea necesario en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales" (A/HRC/13/22, párr. 44 y A/65/223, párr. 2). Además, la Declaración reafirma la responsabilidad de todos de no violar los derechos de los demás y abarca la responsabilidad de los actores no estatales de respetar los derechos de las y los defensores de los derechos humanos en el preámbulo, así como en los artículos 11, 12.3 y 19 (A/65/223, párr. 22).

3 El término "actor no estatal" engloba a las personas, organizaciones, grupos y empresas que no están compuestas por agentes del Estado o que no son órganos del Estado (A/65/223, párr. 1).

En consecuencia, todos los actores no estatales, incluyendo a los grupos armados, los medios de comunicación, grupos religiosos, comunidades, empresas y particulares deben abstenerse de tomar medidas que puedan impedir a los defensores y las defensoras ejercer sus derechos. Por el contrario, los actores no estatales pueden y deben desempeñar una función preventiva mediante la promoción de la Declaración, así como de los derechos y las actividades de las y los defensores de los derechos humanos (A/65/223, párr. 22).

En relación con las empresas privadas nacionales o transnacionales, el mandato se refiere a la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, como lo subrayó el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, el señor John Ruggie, en su informe para el Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/8/5) presentado en el año 2008. El Consejo de Derechos Humanos aprobó el marco de políticas de empresa y derechos humanos del Representante Especial, según se detalla en su informe. El marco se basa en los tres principios de "proteger, respetar y reparar": el deber estatal de proteger contra los abusos de derechos humanos por parte de terceros, incluyendo a las empresas; la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos; y la necesidad de un acceso más efectivo a las reparaciones[4]. El Consejo de Derechos Humanos más tarde hizo hincapié en que las empresas transnacionales y otras empresas comerciales tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos (véase la resolución del Consejo de Derechos Humanos 8/7)[5]. En consecuencia, las empresas también tienen la responsabilidad de respetar los derechos de los defensores y las defensoras de los derechos humanos (A/65/223, párr. 23).

El mandato también ha declarado que el desempeño de la responsabilidad de respetar los derechos humanos requiere de diligencia debida. Este concepto, que se deriva de la noción de responsabilidad de un Estado de actuar con diligencia debida, pero que debe distinguirse de este, debe interpretarse como el deber de las empresas de garantizar que sus actividades no infrinjan los derechos de terceros, incluyendo a los defensores y las defensoras de los derechos humanos. Esto implica que las empresas deben detectar

4 En marzo de 2011, el Representante Especial, el señor John Ruggie, publicó los "Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos" para que fueran considerados por parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en su sesión de junio de 2011. Los Principios establecen "cómo los Estados y las empresas deben poner en práctica el marco de la ONU sobre "Proteger, Respetar y Reparar" con el fin de mejorar el manejo de los desafíos de las empresas y los derechos humanos." Ver http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home/Protect-Respect-Remedy-Framework/GuidingPrinciples.

5 La responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos (véase A/HRC/14/27, párrs. 54-78) se reconoce en instrumentos legales no vinculantes, como la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social y las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para el Desarrollo para Empresas Multinacionales, y constituye uno de los compromisos que las empresas se comprometen a respetar al unirse a las Pacto Mundial de las Naciones Unidas (A/65/223, párr. 24).

y evitar violaciones de derechos humanos que se cometan contra las y los defensores como resultado de sus actividades y operaciones. Las empresas deben involucrarse con los defensores y las defensoras de los derechos humanos en la implementación de los cuatro componentes de la norma sobre diligencia debida de derechos humanos, tal y como fue elaborada por el Representante Especial del Secretario General sobre las actividades empresariales y los derechos humanos (A/65/223, párr. 25).

- Armonización de los marcos jurídicos nacionales con la Declaración

Los Estados deben armonizar sus marcos jurídicos nacionales con la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. Para mejorar la protección de los defensores y las defensoras y garantizar que los derechos y libertades enunciados en la Declaración se garanticen, es fundamental que los Estados revisen sus marcos jurídicos nacionales y deroguen las disposiciones legales o administrativas que obstaculicen la labor y las actividades de los defensores y las defensoras (A/HRC/13/22, párr. 63).

En este contexto, los Estados deberían comprobar que su legislación en materia de seguridad, incluyendo su legislación sobre inteligencia y contra-inteligencia, no se utilice para impedir que los defensores y las defensoras realicen su trabajo. Los Estados también deben traducir y difundir la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos y organizar capacitaciones de funcionarios policiales y judiciales sobre los derechos enunciados en la Declaración (A/HRC/13/22, párr. 64).

- Medidas y programas de protección

Los Estados han desarrollado diferentes medidas y programas de protección para garantizar la seguridad personal de los defensores y las defensoras de los derechos humanos en situación de riesgo inminente. Varios Estados utilizan sus programas de protección de testigos como único mecanismo para garantizar la protección de los defensores y las defensoras de los derechos humanos en riesgo. Sin embargo, la titular del mandato ha hecho hincapié en que los programas de protección de testigos no son suficientes para velar por la seguridad de las y los defensores ya que en la mayoría de los casos no han sido diseñados para ese propósito y no toman en cuenta las necesidades específicas de los defensores y las defensoras de los derechos humanos (A/HRC/13/22, párrs. 71, 73 y 74).

Otros Estados han puesto en práctica mecanismos y medidas de protección a nivel nacional para contribuir

a la protección física de los defensores y las defensoras. Estas medidas van desde el establecimiento de unidades especializadas de investigación para los delitos contra activistas de derechos humanos, el establecimiento de un sistema de alerta temprana y la protección por parte de la policía y guardaespaldas, hasta el establecimiento de programas de emergencia para el traslado de los defensores a otra región o país (A/HRC/13/22 párrs. 77, 79, 81 y 82 y E/CN.4/2006/95, párr. 45).

Sin embargo, muchas de estas medidas y mecanismos han recibido algunas críticas con respecto a su eficiencia y sostenibilidad. Por ejemplo, se ha informado que el resultado de las evaluaciones de riesgos no ha correspondido, en varias ocasiones, a la situación real de vulnerabilidad que enfrentan los defensores y las defensoras que solicitan protección. Además, en algunas ocasiones, las medidas de protección no han abarcado las particularidades del perfil de las y los defensores en cuanto a su género, origen étnico, posición de liderazgo y lugar de residencia (A/HRC/13/22/Add.3, párr. 111). También se han reportado casos en los que los guardaespaldas asignados para la protección de los defensores y las defensoras los han espiado y han transmitido información a la agencia de inteligencia (Ibíd., párr. 112). Los defensores y las defensoras de los derechos humanos también han expresado su preocupación por la privatización de las medidas de protección, lo cual permitiría que los miembros de empresas privadas de seguridad les brindaran protección. Los defensores y las defensoras temen que podrían haber ex paramilitares contratados quienes podrían espiarlos de manera similar y transmitir información a los servicios de inteligencia, con el fin de obtener beneficios económicos (Ibíd., párr. 113).

En consecuencia, varios defensores y defensoras han rechazado la protección de la policía ya que no confían en que serían protegidos adecuadamente. Por otra parte, el gran número de entidades gubernamentales y ministerios encargados de la ejecución de los programas, a menudo causa confusión y una falta de confianza por parte de la comunidad de defensores y defensoras (Ibíd., párrs. 80, 83 y E/CN.4/2006/95, párr. 56).

En cuanto a las medidas y programas de protección de las defensoras y de las personas que trabajan en derechos de la mujer o en cuestiones de género, la información recibida indica que, en la gran mayoría de los casos, no existen mecanismos específicos en funcionamiento o, cuando los hay, a menudo se ven obstaculizados por su falta de implementación, influencias políticas o por la sensibilidad de género (A/HRC/16/44, párr. 90). Más concretamente, las actuales medidas y mecanismos de protección son a menudo limitados y carecen de un enfoque específico de género (A/HRC/16/44, párr. 92).

Un factor reportado como un obstáculo para el desarrollo o para la implementación de políticas o prácticas estatales para la protección de las defensoras y de las personas que trabajan en derechos de la mujer o en cuestiones de género, es la falta de voluntad por parte de las autoridades gubernamentales, incluyendo a la policía. Los funcionarios de gobierno o la policía pueden, incluso, compartir las opiniones conservadoras y patriarcales que prevalecen en la comunidad en general hacia las defensoras y las personas que trabajan en derechos de la mujer o en cuestiones de género; y por lo tanto, podría haber poco o nulo entusiasmo para intervenir de manera eficaz para su protección, a pesar de su obligación de hacerlo (A/HRC/16/44, párr. 96). Otro factor que afecta la eficiencia de los mecanismos de protección es que no se percibe a los actores no estatales como parte del grupo de autores de violaciones de los derechos de las defensoras y las personas que trabajan en derechos de la mujer o en cuestiones de género (A/HRC/16/44, párr. 92).

Mientras que un conjunto de mecanismos de protección se debe poner en acción para evitar violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos humanos, se ha destacado que tales medidas sólo pueden conllevar una protección temporal de un peligro inminente. Una protección adecuada requiere de una política integral y transversal por parte de los Gobiernos para establecer un entorno apropiado donde se respete la legitimidad de la labor de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, así como que el marco jurídico esté en consonancia con las disposiciones de la Declaración y que los que hayan tomado acciones adversas contra las y los defensores sean procesados (E/CN.4/2006/95, párr. 45).

Por último, en el cumplimiento de su deber de proteger, los Estados Partes de los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos también deben implementar las medidas provisionales previstas por los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, tales como las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para evitar que los actores no estatales, incluidas las empresas, cometan violaciones (A/65/223, párr. 32).

- La obligación de proteger en los Estados con una estructura federal

La titular del mandato ha observado que la estructura federal de algunos Estados en ocasiones ha impedido el enjuiciamiento de personas por violaciones de derechos humanos, en particular las cometidas contra los defensores y las defensoras de los derechos humanos. Independientemente de la estructura de un Estado, las autoridades federales siguen teniendo la responsabilidad primaria de proteger a los defensores y las defensoras de los derechos humanos y garantizar que sus derechos sean protegidos. Los Gobiernos

federales, por lo tanto, deben tomar todas las medidas necesarias para garantizar la eficaz transferencia a los Estados de la jurisdicción aplicable para procesar y juzgar a los autores de violaciones de los derechos humanos cometidas contra los defensores y las defensoras (A/HRC/13/22, párr. 45).

Los órganos de tratados de las Naciones Unidas han señalado reiteradamente que la implementación de las obligaciones del Estado se extiende a todas las partes de los Estados federales sin limitación o excepción alguna. Los estados con estructura federal, por tanto, deben garantizar que la Declaración sobre los Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos sea plenamente aplicable en todo su territorio. Siempre que sea posible, deben adoptarse disposiciones unificadas y los derechos contenidos en la Declaración deben ser directamente aplicables por los tribunales del Estado (A/HRC/13/22, párr. 46).

- Acabar con la impunidad

La titular del mandato está preocupada por la escasez de iniciativas prácticas para proteger físicamente, de manera efectiva, a los defensores y las defensoras de los derechos humanos. Sólo unos pocos países han aprobado leyes o adoptado medidas eficaces para poner fin a los numerosos y violentos ataques en su contra. La impunidad sigue prevaleciendo y aún no se han creado mecanismos de indemnización específicos para las violaciones de derechos humanos cometidas contra defensores y defensoras de derechos humanos (A/HRC/13/22, párr. 112). Abordar la cuestión de la impunidad, de conformidad con el artículo 12 de la Declaración, es un paso clave para garantizar un ambiente seguro para los defensores y las defensoras. El grado de seguridad que tengan los defensores y las defensoras de derechos humanos determinará la capacidad de exponer violaciones de los derechos humanos y buscar reparaciones para las víctimas de tales violaciones (E/CN.4/2006/95, párr. 59).

Limitaciones y violaciones comunes

Desde la adopción de la Declaración de Derechos Humanos, se han creado muchos mecanismos regionales intergubernamentales y no gubernamentales para la protección de los defensores y las defensoras y también se han adoptado declaraciones y resoluciones (A/HRC/13/22, párr. 69). A pesar de estos logros, en todas las regiones del mundo, las y los defensores de los derechos humanos (y a menudo a sus seres queridos), siguen siendo objeto de intimidaciones, amenazas, asesinatos, desapariciones, torturas y malos tratos, detenciones arbitrarias, vigilancia, acoso administrativo y judicial y, en general, de estigmatizaciones por

parte de las autoridades estatales y de actores no estatales[6]. La Relatora Especial envía aproximadamente 350 comunicaciones a los Gobiernos cada año, incluyendo cartas de denuncia y llamamientos urgentes. De las mismas, aproximadamente un tercio de los comunicaciones se refieren a defensores de mujeres y a las personas que trabajan en derechos de la mujer o en cuestiones de género (A/HRC/16/44, párr. 35).

Los defensores y las defensoras se enfrentan a restricciones ilegítimas en el ejercicio de sus derechos relativos a la libertad de opinión y de expresión, al acceso a la información, al acceso a los recursos, y a las libertades de asociación (incluyendo el registro) y reunión pacífica y de locomoción. Un clima de impunidad, en cuanto a violaciones cometidas contra las y los defensores, prevalece en varios países[7]. Desde el inicio de su mandato, la Relatora Especial ha identificado situaciones específicas que obstaculizan la labor de los defensores y las defensoras de los derechos humanos y que conducen a un entorno de mucha inseguridad (A/HRC/13/22, párr. 26).

a) Estigmatización: La creciente caracterización de los defensores y las defensoras de los derechos humanos como "terroristas", "enemigos del Estado" o "adversarios políticos" por parte de las autoridades estatales y de los medios de comunicación propiedad del Estado es una tendencia particularmente preocupante, ya que comúnmente se utiliza para deslegitimar el trabajo de las y los defensores y aumentar su vulnerabilidad. (A/HRC/13/22, párr. 27). Aparte de la estigmatización "política" a la que tanto las defensoras como los defensores están sometidos en ciertos contextos, incluyendo las acusaciones de ser el frente de movimientos guerrilleros, terroristas, extremistas políticos, separatistas o representar a países o intereses extranjeros, las mujeres defensoras de derechos humanos suelen sufrir mayor estigmatización en virtud de su género o por los derechos basados en género o sexualidad que defienden. Como señaló la Relatora Especial, este trabajo puede ser percibido como un desafío a las normas socio-culturales, las tradiciones o las percepciones establecidas sobre el papel y la condición de la mujer en la sociedad.

Como resultado de esto, las defensoras, al igual que su trabajo, a menudo son objeto de estigmatización por parte de los actores estatales y no estatales. Una acusación común dirigida en particular a aquellos que trabajan en derechos de la mujer, en las cuestiones de género y en los derechos de las personas homosexuales, lesbianas, bisexuales y transexuales, es la afirmación de que tales defensores están de

6 "Diez años después, los defensores de los derechos humanos continúan pagando un alto precio", comunicado de prensa, 9 de diciembre de 2008.
7 "Diez años después, los defensores de los derechos humanos continúan pagando un alto precio", comunicado de prensa, 9 de diciembre de 2008.

alguna manera defendiendo o intentando importar valores "extranjeros" u "occidentales" que se contradicen con la cultura nacional o regional. Esta estigmatización se suele atribuir a los agentes o los representantes del Estado (A/HRC/16/44, párr. 85).

La titular del mandato, en repetidas ocasiones, ha expresado serias preocupaciones en relación con este fenómeno, ya que contribuye a la percepción de que los defensores y las defensoras son blancos legítimos para abusos por parte de actores estatales y no estatales (A/HRC/13/22, párr. 27). El reconocimiento de la labor y las funciones de los grupos, instituciones o individuos en la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales es de primordial importancia. Este es el primer paso hacia un entorno de trabajo seguro para los defensores y las defensoras (A/HRC/13/22, párr. 29).

b) Enjuiciamiento de las y los defensores y criminalización de sus actividades: Los Estados recurren cada vez más a las acciones legales para violar los derechos humanos de los defensores y las defensoras que denuncian violaciones de los derechos humanos. Las y los defensores son aprehendidos y procesados por acusaciones falsas. Otros son detenidos sin acusación alguna y a menudo sin tener acceso a un abogado, a cuidados médicos o a un proceso judicial y sin ser informados de las razones de su aprehensión (A/HRC/13/22, párr. 31).

Ejemplo

En julio de 2010, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, junto con el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, envió un llamamiento urgente en relación con la condena del presidente de una organización de derechos humanos, así como de un comisionado de la Comisión Internacional de Juristas, a tres años de prisión.

Según la información recibida, un tribunal penal empezó a conocer su caso el 18 de febrero de 2010 por los delitos de "debilitar sentimientos nacionales y fomentar sentimientos racistas y sectarios" y "transferencia de noticias falsas y exageradas que debilitan los sentimientos nacionales" conforme el Código Penal. Se llevaron a cabo cinco audiencias subsiguientes el 10 de marzo, 6 de abril, 4 de mayo, 27 de mayo y 6 de junio. La audiencia final y la sentencia tuvieron lugar el 23 de junio de 2010 y se dictó una condena de tres años de prisión.

Según la información recibida, una serie de garantías procesales para un debido proceso no se cumplieron durante el juicio. Los abogados de la defensa presentaron a 11 testigos para que declararan durante el juicio y se presume que el presidente de la corte penal prohibió que los testigos de la defensa declararan y no tomó en cuenta las pruebas presentadas por la defensa. La condena se basó en tres informes secretos del servicio de inteligencia, a pesar de que los abogados de la defensa presentaron evidencia creíble que socavaba la autenticidad de dichos informes. Además, a sus abogados no se les permitió visitar y reunirse con él en la prisión sin la previa autorización del colegio de abogados. En varias ocasiones, el colegio de abogados se negó a permitir que sus abogados lo visitaran en prisión. Durante las consultas con su abogado estuvo presente un guardia de la prisión.

Este caso ya ha sido tratado por los Mecanismos de Procedimientos Especiales en los comunicados de fechas 3 de agosto de 2009 y 10 de diciembre de 2009. En dichos comunicados se expresó preocupación en cuanto a que la inhabilitación y los cargos criminales en contra de este defensor, según los reportes, estaban relacionados con sus actividades pacíficas y legítimas para la defensa de los derechos humanos, en particular como abogado. Todavía estamos en espera de recibir una respuesta a los comunicados que dirigimos al Gobierno (A/HRC/16/44/Add.1 párrs. 2170 a 2174).

Los comunicados emitidos indican que el acoso judicial y la criminalización de las actividades de los defensores y las defensoras de los derechos humanos por parte de las autoridades estatales no han disminuido. Algunos Estados tienden a argumentar, de manera sistemática, que se basan en la seguridad nacional y la seguridad pública para limitar el ámbito de las actividades de los defensores y las defensoras. En varios países, los sindicalistas y miembros de ONGs y de movimientos sociales se enfrentan a detenciones y procesos penales por los delitos de "asociación ilícita", "obstrucción de la vía pública", "incitación al delito", "desobediencia civil" o "amenaza a la seguridad del Estado, la seguridad pública o la protección de la salud o la moral públicas". Por otra parte, las y los defensores de los derechos humanos, incluyendo a las y los abogados defensores que prestan asistencia jurídica a otros defensores o a las víctimas de violaciones de derechos humanos, reciben amenazas, se les niega el acceso a los tribunales de justicia al igual que a sus clientes, y son detenidos y acusados de varios delitos. La multitud de aprehensiones y detenciones de los defensores y las defensoras también contribuye a la estigmatización, ya que la población los percibe y califica como personas problemáticas (A/HRC/13/22, párr. 32).

Algunos Estados siguen recurriendo a leyes ambiguas de seguridad para detener y encarcelar a los defensores y las defensoras de los derechos humanos, a menudo sin que exista atribución de delito alguna. En ciertos Estados, los servicios de inteligencia nacional y de seguridad tienen el poder para detener a los defensores y las defensoras de los derechos humanos sin hacérseles atribución de delito alguno por un período prolongado de tiempo. En algunos casos, los agentes de inteligencia y de seguridad gozan de inmunidad contra el enjuiciamiento y por lo tanto pueden cometer violaciones de los derechos humanos contra los defensores y las defensoras mientras gozan de impunidad total. Las y los defensores también pueden enfrentar aprehensiones, detenciones y condenas severas, incluyendo la pena de muerte, con fundamento en diversas leyes sobre el secreto de Estado. La Relatora Especial muestra preocupación porque la legislación sobre secreto de Estado a menudo carece de claridad sobre lo que constituye un secreto de Estado, así como porque los Estados recurren con frecuencia a dicha legislación para silenciar a los defensores, las defensoras y a los opositores políticos. Las actividades de los defensores y las defensoras a menudo son criminalizadas y su libertad de asociación y de expresión se viola mediante la aplicación de las disposiciones extremadamente amplias de los códigos penales (A/HRC/13/22, párr. 34).

El análisis de los comunicados enviados por la titular del mandato también revela una tendencia preocupante de criminalización de las actividades llevadas a cabo por las defensoras de los derechos humanos y de las personas que trabajan en derechos de la mujer o en las cuestiones de género en todo el mundo. Varias comunicaciones informaron sobre capturas y otros actos de criminalización, incluyendo investigaciones, acusaciones, juicios y condenas penales que van desde multas hasta detenciones administrativas y largas penas de prisión (A/HRC/16/44, párr. 70). Las denuncias de irregularidades en cuanto al respeto de las garantías procesales y el derecho a un juicio justo son comunes (A/HRC/16/44, párr. 71).

Aquellos que están en riesgo incluyen a las defensoras que trabajan sobre los derechos de las minorías religiosas y nacionales; los derechos de la mujer, incluyendo la planificación familiar y los derechos reproductivos; el derecho a la vivienda; la reforma democrática; la impunidad por el presunto empleo de la tortura; así como también las defensoras que trabajan en temas de derechos humanos relacionados con el conflicto, los defensores pro-democracia, las personas que denuncian violaciones ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las mujeres periodistas. En otros países, la mayoría de las personas en riesgo parecen ser las mujeres activistas que velan por los derechos indígenas, junto con otras líderes de la comunidad, activistas campesinos y rurales, ambientalistas y abogados (A/HRC/16/44, párr. 73, 77 y 79).

La prevalencia del presunto empleo de la tortura, así como otras formas de malos tratos y maltrato de las defensoras de los derechos humanos y de los que trabajan en derechos de la mujer o en las cuestiones de género durante su detención es alarmante (A/HRC/16/44, párr. 81). En algunos países existe una tendencia preocupante por el presunto ingreso de defensoras a instituciones psiquiátricas en las que pueden ser sometidas a medicación forzada como una forma de castigo por su labor, junto con otras formas de malos tratos, como agresiones y palizas o la privación del sueño (A/HRC/16/44, párr. 82).

c) El papel de los actores no estatales: Durante estos últimos años, la seguridad de los defensores y las defensoras ha sido cada vez más amenazada por un número creciente de actores no estatales en un ambiente de impunidad (A/HRC/13/22, párrafo 38). Los individuos que actúan por su propia cuenta o como parte de grupos, ya sea con la complicidad de los Estados o no, han estado cada vez más involucrados en los ataques contra defensores y defensoras de los derechos humanos. Las guerrillas, milicias privadas, grupos de vigilancia y grupos armados han estado implicados en la violencia contra las y los defensores con palizas, asesinatos y distintos actos de intimidación (A/HRC/13/22, párr. 39).

Las empresas privadas también han estado directa o indirectamente involucradas en actos de violencia contra los defensores y las defensoras. En este sentido, la titular del mandato ha resaltado la situación de las y los defensores que trabajan por los derechos económicos, sociales y culturales, quienes son cada vez más vulnerables ya que su trabajo no siempre se reconoce como una labor de derechos humanos (A/HRC/13/22, párr. 39). Las empresas privadas han presuntamente obstaculizado las actividades de los defensores y las defensoras que trabajan en relación con los derechos laborales, la explotación de los recursos naturales y los derechos de los pueblos indígenas y las minorías (A/65/223, párr. 9). En algunos países, se han perpetrado ataques contra los defensores y las defensoras que han brindado apoyo a las comunidades indígenas afectadas por la minería de oro y plata por parte de las empresas transnacionales (A/65/223, párr. 15). Además, en varios casos que se han presentado a la Relatora Especial, se ha denunciado que las autoridades locales habían actuado en connivencia con el sector privado o que empresas privadas habrían ayudado e instigado la comisión de violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos humanos (A/65/223, párr. 11).

Adicionalmente, los líderes comunitarios y grupos religiosos cada vez más recurren a la estigmatización y a los ataques contra los defensores y las defensoras que trabajan en temas como los derechos de personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales (A/HRC/4/37/Add.2, párr. 32), la violencia

contra la mujer y la violencia doméstica. En muchos casos, las y los defensores han sido amenazados de ostracismo o se les ha presionado para que dejen su labor de defensa de los derechos humanos. Asimismo, la información recibida muestra que las defensoras de los derechos humanos que trabajan en el área de violencia doméstica y otros tipos de violencia contra las mujeres a menudo son presionadas por los familiares de las víctimas o amenazadas por los autores o por sus familiares para que abandonen los casos (A/65/223, párr. 16).

En algunas partes del mundo, los medios de comunicación han participado en violaciones cometidas contra defensores y defensoras de los derechos humanos, en particular en relación con violaciones de su derecho a la privacidad. En algunos Estados, los defensores de derechos humanos han sido objeto de campañas de denigración en la prensa (aunque a veces los autores han sido los negocios de propiedad del Estado). La titular del mandato condena enérgicamente la estigmatización, la cual a menudo hace que las y los defensores sean percibidos como "alborotadores" y que por lo tanto se legitimen los ataques en su contra (A/65/223, párr. 17).

La titular del mandato ha tenido conocimiento de casos en que los periódicos han incitado directamente la homofobia o han expresado que los defensores y las defensoras que trabajan sobre los derechos de personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales son homosexuales (A/65/223, párr. 18). También se han utilizado descripciones estereotipadas e insultos contra las defensoras que trabajan en temas como la violación, la violencia doméstica y la mutilación genital femenina (A/65/223, párr. 19).

Ejemplo

En el año 2009, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, junto con el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, envió un llamamiento urgente en relación con los ataques físicos contra dos miembros de una organización que trabaja con minorías sexuales y una campaña mediática en contra de defensores y defensoras de derechos humanos que trabajan con organizaciones de derechos humanos para personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI, por sus siglas en inglés).

De acuerdo con la información recibida, un periódico publicó un artículo que se describía como un "expediente de asesinos" y daba una lista de los nombres de varios defensores de derechos humanos y otras personas

LGBTI. El artículo contenía fotos, nombres, descripciones físicas, detalles sobre las profesiones y lugares de residencia, estereotipos negativos y acusaciones de "difusión del vicio de homosexuales y lesbianas en las escuelas". Esto fue seguido por una petición pública presentada al Parlamento por una ONG en la que se solicitaron nuevas leyes que regularan castigos más severos para la homosexualidad. Esta ONG ha liderado la organización de una campaña anti-LGBT y en fomentar sentimientos anti-LGBT. Esta campaña (que los medios de comunicación de televisión, radio e impresos resonaron) fomenta un ambiente de hostilidad y alienta los ataques contra los defensores y las defensoras de los LGBTI.

Después de esta campaña, se informó que los defensores de los LGBTI han sido objeto de un mayor nivel de hostigamiento y amenazas, incluyendo amenazas de muerte y asesinatos. Esta campaña de desprestigio incitará aún más al odio y la violencia contra los defensores y las defensoras de los derechos humanos y miembros de la comunidad LGBTI (A/HRC/13/22/Add.1, párrs. 2314 a 2320).

d) Violencia sexual y violación: Las violaciones que enfrentan las defensoras podrían ser específicamente basadas en el género, las cuales van desde el abuso verbal por su sexo, hasta el abuso sexual y la violación. Los casos de esta última son particularmente frecuentes en situaciones de conflicto, las cuales a menudo se caracterizan por un ambiente de total impunidad para los perpetradores (A/HRC/16/44, párr. 24). Las agresiones sexuales, incluyendo casos de violaciones colectivas de activistas de LGBT, en las cárceles, también han sido reportadas. Los presuntos autores de estos actos son en su mayoría desconocidos/no identificados, pero también incluyen a los miembros de la policía, el ejército, los grupos armados o los miembros locales de la comunidad (A/HRC/16/44, párr. 87).

En ciertos contextos culturales y sociales, las cuestiones relativas a la violación y el abuso sexual de las mujeres siguen siendo tabú. Las mujeres que trabajan en estos temas, incluyendo a las víctimas que reclaman reparación, a las organizaciones que representan a las víctimas o que les proporcionan refugio y a las organizaciones que trabajan con trabajadoras del sexo, entre otros, a menudo se enfrentan a una respuesta hostil por parte de la sociedad y el Estado como resultado de su trabajo (A/HRC/16/44, párr. 88). Además, en ciertos contextos, si una defensora de los derechos humanos es objeto de violación o abuso sexual como resultado de su trabajo, puede ser percibida por sus familiares como una vergüenza para la familia y para la comunidad en general[8]. De hecho, incluso cuando no hay violación o abuso

8 OACDH folleto informativo No. 29: "Defensores de los Derechos Humanos: protección del derecho a defender los derechos humanos."

sexual, las defensoras son a menudo víctimas de estigmatización y ostracismo por parte de los líderes comunitarios, grupos religiosos, las familias y las comunidades que las consideran como un peligro para la religión, el honor o la cultura a través de su trabajo (A/HRC/16/44, párr. 24).

Buenas prácticas y recomendaciones

- Respeto a los derechos de los defensores y las defensoras. Los Estados deberían respetar y proteger los derechos de los defensores de los derechos humanos de conformidad con la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos (A/65/223, párr. 63).

- Respeto a los derechos de los defensores y las defensoras. Los Estados deberían respetar y proteger los derechos de los defensores de los derechos humanos de conformidad con la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos (A/65/223, párr. 63).

- Protección y reconocimiento para las y los defensores más expuestos a los ataques y violaciones. Los Estados deberían hacer más esfuerzos para reconocer y proteger a las defensoras de los derechos humanos y a los defensores y las defensoras que trabajan para promover los derechos económicos, sociales y culturales, así como los que trabajan para defender los derechos de las minorías, los pueblos indígenas y los grupos de lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales. Esos defensores y defensoras requieren protección mayor y específica, así como esfuerzos deliberados y concretos por hacer el entorno en el que operan sea más seguro, propicio y tolerante (A/63/288 anexo, párr. 8).

- Legitimar la labor de los defensores y las defensoras. Los Estados deberían abstenerse de estigmatizar la labor de los defensores y las defensoras de los derechos humanos. El reconocimiento de la condición y el papel de los defensores y las defensoras de los derechos humanos y la legitimidad de sus actividades, en las declaraciones públicas, es el primer paso para prevenir, o al menos reducir, las amenazas y riesgos en su contra (A/HRC/13/22, párr. 114 a).

- Armonización de las leyes nacionales con la Declaración. Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos como parte de la legislación nacional y de establecer centros de coordinación para los defensores y las defensoras de los derechos humanos en la oficina del Jefe de Estado o de Gobierno o en otros ministerios competentes. (A/HRC/13/22,

párr. 114 c). El mandato también insta a los Estados para que difundan la Declaración, no sólo entre los agentes estatales sino también entre los individuos, grupos e instituciones y otros agentes no estatales, incluidos a los grupos confesionales, los medios de difusión, las empresas privadas y las empresas públicas (A/65/223, párr. 62).

- Promulgación de la legislación sobre la protección de los defensores y las defensoras. Los Estados deberían adoptar leyes nacionales y locales sobre la protección de los defensores y las defensoras de los derechos humanos con una referencia específica a la labor de las defensoras de los derechos humanos. Estas leyes deberían elaborarse en consulta con la sociedad civil y en base a la asesoría técnica de los organismos internacionales pertinentes (A/HRC/13/22/Add.2, párr. 97).

- Directrices para los programas de protección. Los Estados pueden utilizar las siguientes directrices mínimas en relación con los programas de protección para los defensores y las defensoras de los derechos humanos (A/HRC/13/22, párr. 113 y 111):

a) Las y los defensores de los derechos humanos deberían ser consultados durante todo el proceso de establecimiento o revisión de los programas de protección;

b) La estructura de un programa de protección debería estar definida en la ley;

c) En los Estados federales, la estructura de un programa de protección debería definirse por la legislación federal. La administración de este programa debería ser supervisada por el Gobierno Federal, incluso en casos en que, en la práctica, son los Estados los encargados de la administración;

d) Los programas de protección deberían incluir un sistema de alerta temprana con el fin de anticipar y desencadenar la puesta en marcha de medidas de protección. Dicho sistema debería ser gestionado de forma centralizada y las evaluaciones de riesgos deberían participar diversos grupos de defensores y defensoras de los derechos humanos;

e) La formación específica sobre derechos humanos, cuestiones de género y sobre la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos deberían ser una condición previa para la selección de los funcionarios de policía y otros agentes de la autoridad que participen en el programa;

f) La protección física de los defensores y las defensoras no debería ser subcontratada a terceros, a menos que estén debidamente capacitados. La selección y contratación de éstos debería hacerse en consulta con las y los defensores de los derechos humanos;

g) Deberían dedicarse a tales programas recursos financieros adecuados. En este sentido, una mejor evaluación de las necesidades de seguridad de los defensores y las defensoras de los derechos humanos permitirá a los Estados determinar con mayor exactitud el costo de estos programas. La elaboración o revisión de programas de protección sostenibles y bien financiados se debería hacer con la colaboración de terceros Estados; y

h) Los programas y medidas de protección deben abordar las características específicas del perfil de los defensores y las defensoras en cuanto a su género, origen étnico, posición de liderazgo y lugar de residencia.

i) El Gobierno debe garantizar plenamente que el personal asignado a la protección de los defensores y las defensoras de los derechos humanos no obtenga información para comunicársela a los servicios de inteligencia. Se debe poner fin inmediatamente a las actividades de inteligencia ilegales dirigidas contra los defensores y las defensoras de los derechos humanos debe cesar de inmediato (A/HRC/13/22/Add.3 párrafos 157 y 159).

- La protección de las defensoras de los derechos humanos y los que trabajan en derechos de la mujer o cuestiones de género. Los Estados deberían adoptar las siguientes recomendaciones (A/HRC/16/44, párrafo 109):

a) Reconocer públicamente la función concreta e importante desempeñado por las defensoras y quienes se dedican a los derechos de la mujer o cuestiones de género en la consolidación y avance de las sociedades pluralistas e integradoras, como primer paso para la prevención o reducción de los riesgos que corren;

b) Proteger a las defensoras y a quienes se dedican a los derechos de la mujer o cuestiones de género de violaciones de sus derechos por agentes estatales y no estatales reconociendo esas violaciones y ofreciendo medidas de seguridad eficaces;

c) Asegurarse de que las violaciones de los derechos de las defensoras y de quienes se dedican a los derechos de la mujer o las cuestiones de género por agentes estatales y no estatales se investiguen rápida e imparcialmente y de que se sancione adecuadamente a los culpables. La lucha contra la impunidad es fundamental para la seguridad de este grupo de defensores y defensoras;

d) Incluir de forma específica la participación de las defensoras y de quienes se dedican a los derechos de la mujer o las cuestiones de género en cualquier consulta con los defensores y las defensoras de los derechos humanos, en el contexto de los programas de protección o en otros contextos;

e) Asegurar que los programas respaldados de seguridad y protección de los defensores y las defensoras de los derechos humanos se incorpore una perspectiva de género y se dé respuesta a los riesgos y las necesidades de seguridad específicos de las defensoras y de quienes se dedican a los derechos de la mujer o a las cuestiones de género;

f) Promover proyectos para mejorar y perfeccionar la documentación de las vulneraciones de los derechos de las defensoras y de quienes se dedican a los derechos de la mujer o las cuestiones de género;

g) Aumentar los recursos materiales para proteger inmediatamente a las defensoras y a quienes se dedican a los derechos de la mujer o las cuestiones de género y se aseguren de que se puedan movilizar de forma flexible para garantizar su protección física y psicológica efectiva, y

h) Asegurar que el personal que se ocupe de los casos de violencia sexual contra los defensores esté calificado en las cuestiones de género. Debe consultarse a la víctima en todas las fases del proceso.

- Implementación de medidas provisionales de protección. Los Estados deben aplicar las medidas provisionales de protección otorgadas a los defensores y las defensoras de los derechos humanos por los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, entre otras cosas, tomando medidas inmediatas para proporcionarles la protección adecuada (A/65/223, párr. 64).

- Responsabilidad de los actores no estatales. Los actores no estatales y las entidades privadas deberían respetar la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos y abstenerse de poner en peligro la seguridad de las y los defensores y/o impedir su trabajo (A/HRC/13/22, párr. 44 y A/65/223, párrs. 53 y 54).

- Responsabilidad de empresas nacionales y transnacionales. Las empresas nacionales y transnacionales deben (A/65/223, párrs. 56 a 60):

a) Involucrar y consultar a los defensores y las defensoras de los derechos humanos en la realización de las evaluaciones de los países;

b) Elaborar políticas nacionales de derechos humanos en cooperación con los defensores y las defensoras, incluyendo mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas por las violaciones de los derechos de los defensores y las defensoras;

c) Cumplir íntegramente las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, relativas a la responsabilidad de las empresas de respetar;

d) Actuar con la diligencia debida y asegurar que sus actividades no infrinjan los derechos de terceros, incluyendo a los defensores y las defensoras de los derechos humanos;

e) Promover la función y las actividades de los defensores y las defensoras de los derechos humanos.

- El papel de las instituciones nacionales. Se insta a las instituciones nacionales de derechos humanos a dar prioridad a la protección de los defensores y las defensoras de los derechos humanos en su programa de trabajo y establecer centros de coordinación para las y los defensores de los derechos humanos, desempeñar un papel importante en el fomento de la difusión de la Declaración e investigar las denuncias formuladas por los defensores y las defensoras de los derechos humanos (A/HRC/13/22, párr. 114 c).

- El papel de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Se insta a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a desarrollar una estrategia amplia para proteger a los defensores y las defensoras de los derechos humanos, incluso contra amenazas y represalias de agentes no estatales (A/65/223, párr. 80).

Capítulo II

El derecho a la libertad de reunión

- ¿Dónde está protegido el derecho a la libertad de reunión?
- Reunión pacífica y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
- ¿Qué actividades están protegidas por la Declaración?
- Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a la libertad de reunión pacífica
- Restricciones permisibles con respecto a la libertad de reunión
- Buenas prácticas y recomendaciones

¿Dónde está protegido el derecho a la libertad de reunión?

El derecho a la reunión pacífica está protegido por diversos instrumentos internacionales y regionales, tales como:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 20 (1)),
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 21),
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Artículo 5 (d) (ix)),
- La Convención sobre los Derechos del Niño (Artículo 15),
- El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Artículo 11),
- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Artículo 11),
- La Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (Artículo 8),
- La Carta Árabe de Derechos Humanos (Artículo 28),
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 15) y
- La Declaración sobre los defensores de los derechos humanos[9] (Artículos 5 y 12).

9 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

Reunión pacífica y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos

La Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos reconoce la legitimidad de la participación en actividades pacíficas para protestar contra violaciones de los derechos humanos y reconoce la libertad de reunión como un elemento muy importante de este derecho (A/61/312, párr. 76 y A/58/380, párr. 24).

El derecho a participar en reuniones pacíficas está reconocido en la Declaración bajo el:

Artículo 5

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

(a) A reunirse o manifestarse pacíficamente; […]

Artículo 12

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2. El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.

3. A este respecto, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La titular del mandato considera que el derecho de reunión pacífica es decisivo para los defensores y las defensoras de los derechos humanos que trabajan en los planos local, nacional y mundial para promover y proteger los derechos humanos (A/61/312, párr. 76). Sin poderse garantizar el goce de este derecho y sin una protección contra la violación del mismo por parte de funcionarios del Estado y entidades no estatales, los defensores y las defensoras de los derechos humanos tendrán una capacidad limitada de cumplir su función fundamental de proteger y promover los derechos humanos (A/61/312, introducción).

¿Qué actividades están protegidas por la Declaración?

En cuanto a las actividades protegidas por la Declaración, el derecho a la libertad de reunión incluye varias formas de reunión que van desde una reunión dentro de una residencia particular hasta reuniones y conferencias en lugares públicos, manifestaciones, vigilias, marchas, huelgas y otros tipos de reuniones, ya sea en interiores o al aire libre, con el objetivo de promover y proteger los derechos humanos (A/61/312, párr. 31). Un factor importante a tomar en cuenta es que para ser protegidos por la Declaración, los defensores y las defensoras de los derechos humanos deben ejercer estas actividades de manera pacífica.

¿Qué sucede cuando las reuniones no se llevan a cabo de manera pacífica o se tornan violentas? El mandato reconoce la obligación del Estado de actuar en tales situaciones. Sin embargo, se ha observado con preocupación que con frecuencia es el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza por la policía o el ejército durante las manifestaciones pacíficas lo que ha provocado reacciones violentas de quienes participan en las mismas. La policía o el ejército a su vez responden a estas reacciones con más violencia lo cual ha conducido a muertes y lesiones graves. La Relatora Especial también está seriamente preocupada por las denuncias de que las autoridades de algunos países han recurrido a agentes infiltrados para instigar a la violencia en reuniones pacíficas con el fin de justificar el uso de medios violentos para poner fin a las reuniones o aprehender a la gente. Tal conducta por parte de las autoridades estatales claramente contradice el principio de la responsabilidad estatal que se encuentra consagrado en los artículos 2 y 12 de la Declaración y los Estados deben rendir cuentas de las provocaciones que desembocan en actos de violencia (A/61/312, párr. 44).

Defensoras de los Derechos Humanos y el Derecho a la Libertad de Reunión

Los derechos de las mujeres a participar en la vida pública, incluso mediante la promoción y protección de los derechos humanos, se encuentran consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en diversos tratados internacionales, sobre todo en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (A/HRC/16/44, párr. 17).

De acuerdo con el mandato de la Relatora Especial para integrar una perspectiva de género en su trabajo y prestar especial atención a la situación de las defensoras de los derechos humanos, el mandato tiene como objetivo hacer hincapié en que los derechos reconocidos en la Declaración, incluyendo el derecho de reunión pacífica, se aplican a todo hombre y mujer que actúa para promover y proteger los derechos humanos, siempre y cuando acepten y apliquen los principios de universalidad y no violencia (A/HRC/16/44, párr. 21).

La desigualdad de la mujer en el goce de sus derechos tiene sus raíces en la "tradición, la historia y la cultura, incluso en las actitudes religiosas."[10] Estas actitudes también influyen en el disfrute y respeto del derecho a la libertad de reunión. Los Estados deberían asegurarse de que estas actitudes no se utilicen para justificar violaciones de los derechos de las mujeres a la igualdad ante la ley y la igualdad en el disfrute de todos los derechos[11].

Los Estados tienen la obligación positiva de proteger activamente las reuniones que se realizan de conformidad con la ley y de manera pacífica, incluyendo la obligación de proteger a los participantes contra las personas o grupos que tratan de desbaratar una reunión o perpetrar actos violentos contra dichos participantes (A/61/312, párr. 81). La titular del mandato no puede aceptar que se prohíba una reunión pacífica que se vea amenazada de violencia en lugar de asegurarse su protección de conformidad con la responsabilidad del Estado (A/61/312, párrs. 53 a 56).

En cuanto a sus organizadores, las reuniones pueden ser organizados por una ONG, un sindicato, un grupo ad hoc, un movimiento social o por las y los defensores individuales que desean plantear una

10 Observación General No. 28: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3) (68° período de sesiones, 2000), Comité de Derechos Humanos, párr. 5.
11 Observación General No. 28: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3) (68° período de sesiones, 2000), Comité de Derechos Humanos, párr. 5.

cuestión para debate o manifestarse contra las violaciones de los derechos humanos de diferentes tipos (A/61/312, párr. 31). Como el derecho a participar en actividades pacíficas puede ser ejercido de forma individual o en asociación con otros, es importante destacar que no es necesario que una ONG posea personalidad jurídica para participar en las reuniones o manifestaciones.

La Declaración establece que los defensores y las defensoras tienen derecho a la protección eficaz de acuerdo con las leyes nacionales frente a cualquier medida que el Estado pueda emprender contra ellos (A/58/380, párr. 24). También dispone que toda persona tiene derecho a una protección similar en caso de protestas contra los actos violentos de otros grupos o individuos. En consecuencia, la protección regulada en la Declaración abarca las violaciones cometidas por agentes estatales y no estatales. En este contexto, el mandato ha señalado que las violaciones de los derechos de los defensores y las defensoras de los derechos humanos por parte de actores no estatales rara vez son abordadas de manera adecuada o eficaz por parte de las autoridades (A/61/312, párr. 43).

Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a la libertad de reunión pacífica

A pesar de la estipulación de la protección al derecho a la libertad de reunión en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, las prohibiciones impuestas a este derecho han sido aplicadas abundantemente para prohibir o interrumpir las reuniones pacíficas de derechos humanos. Esto se ha hecho a menudo bajo el pretexto de mantener el orden público y con fundamento en la legislación, en los argumentos y en los mecanismos de lucha contra el terrorismo (A/58/380, párr. 25 y A/61/312, párr. 32). La titular del mandato ha señalado que las siguientes tendencias son violaciones al derecho a la libertad de reunión (A/61/312, párrafos 29 a 69):

- Violaciones contra las defensoras de los derechos humanos y las personas que trabajan en derechos de la mujer y cuestiones de género

A pesar de que todos los defensores son potencialmente vulnerables en situaciones en las que ejercen el derecho a la libertad de reunión, algunos grupos de defensores corren un riesgo especial y se necesitan más esfuerzos para garantizar su protección. Las defensoras suelen enfrentarse con mayores riesgos cuando participan en actividades públicas colectivas en razón de las percepciones del papel tradicional de la mujer en algunas sociedades, y se convierten en el blanco de agentes no estatales. Las represalias

en su contra pueden consistir en violaciones y ataques sexuales, con las consiguientes consecuencias sociales adversas, además del daño físico que causan. La titular del mandato también se ha ocupado de las comunicaciones relativas a ataques y aprehensiones de mujeres por participar en la organización de marchas en favor de los derechos de las mujeres. Las defensoras han sido atacadas, detenidas y violadas por haber organizado manifestaciones y vigilias pacíficas, y han recibido amenazas de grupos religiosos conservadores y de personas individuales. En algunos de los casos, los presuntos perpetradores han sido las propias autoridades por conducto de la policía y/o el ejército. En varias instancias, los presuntos autores han sido las entidades no estatales e incluso miembros de la comunidad local de las defensoras. En estos casos las defensoras no han recibido suficiente protección del Estado, tal y como lo garantiza el artículo 12 de la Declaración (A/61/312 párrs. 72 y 73).

> La titular del mandato ha recibido información sobre denuncias de violaciones y acoso hacia las defensoras en relación con las manifestaciones que se llevan a cabo para celebrar el Día Internacional de la Mujer, el 8 de marzo. Esto es un indicador alarmante de lo controversial que siguen siendo los derechos de las mujeres en varios países alrededor del mundo y del nivel de intolerancia y violencia a que se enfrentan las defensoras que trabajan en derechos de las mujeres, aun cuando sus manifestaciones tienen lugar en el marco de lo que es ampliamente percibido como una celebración bien establecida y reconocida a nivel internacional (A/62/225, párr. 65).

La titular del mandato también ha abordado varias comunicaciones relativas a los defensores y las defensoras de los derechos de personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI, por sus siglas en inglés) que han sido objeto de violaciones de su derecho de reunión pacífica (A/61/312 párrs. 70 y 71). En varias de estas situaciones, las autoridades han prohibido que las organizaciones que trabajan por los derechos LGBTI realicen manifestaciones, conferencias y reuniones y se ha informado que los policías han golpeado o abusado sexualmente de los defensores de los derechos LGBTI. Las autoridades en general, han tratado de justificar su acción contra las y los defensores, argumentando que "el público" no quiere que se produzcan estas manifestaciones o que "los ciudadanos" no quieren que haya personas LGBTI en su comunidad (A/HRC/4/37, párr. 96).

Ejemplo

En el año 2010, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, junto con el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, envió un llamamiento urgente sobre la situación de los participantes de una reunión regional de Asia de la Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersexuales (ILGA, por sus siglas en inglés). De acuerdo con la información recibida, más de 150 defensores de los derechos humanos que representan a 100 organizaciones de 16 países asiáticos se reunieron para participar en una reunión regional de tres días. En respuesta a las protestas de grupos conservadores musulmanes y el cuerpo clerical musulmán en el país, se informó que la policía ordenó la cancelación de la conferencia y se obligó a los participantes nacionales e internacionales a abandonar el hotel de la conferencia. Un grupo de militantes fundamentalistas ingresaron al hotel e intentaron identificar a los participantes de la conferencia realizando una búsqueda de habitación en habitación. Según varios informes, la policía no tomó ninguna medida para garantizar la seguridad de los participantes. Se expresó una profunda preocupación por la integridad física y psicológica de los participantes de la reunión de la ILGA (A/HRC/16/44/Add.1, párr. 1157 a 1162).

- El uso de fuerza excesiva contra los defensores y las defensoras durante reuniones

La titular del mandato está muy preocupada por el creciente número de incidentes denunciados sobre el uso excesivo y a menudo indiscriminado de la fuerza contra personas que ejercen su derecho de reunión pacífica. Se han recibido informes del uso de gases lacrimógenos, municiones reales, balas de metal recubiertas de goma, balas de goma, granadas de concusión y otros medios violentos para dispersar las reuniones pacíficas. Esta conducta viola la responsabilidad y el deber de proteger a los derechos consagrados en los artículos 2 y 12 de la Declaración (A/61/312 párrs. 41 a 48).

- Arrestos y detenciones durante el ejercicio de la libertad de reunión

La titular del mandato ha abordado en varias comunicaciones el arresto y detención de las y los defensores de derechos humanos que supuestamente han sido detenidos en el ejercicio de su derecho a la libertad de reunión. Estos arrestos y detenciones son a menudo arbitrarias. En algunos casos, las y los defensores han sido detenidos de forma preventiva para evitar su participación en manifestaciones, reuniones o

conferencias. Las detenciones de los defensores y las defensoras en la mayoría de los casos conllevan violencia contra los mismos; adicionalmente, un gran número de personas arrestadas informaron que han sido objeto de malos tratos e incluso torturas o violaciones a raíz de su arresto y detención. En muchos de los casos, los defensores no son llevados a juicio, sino simplemente se les pone en libertad bajo fianza después de una cierta cantidad de tiempo, o se les detiene sin que su caso sea puesto en conocimiento de un juez (A/61/312 párrs. 38 a 40).

- Las amenazas contra los defensores, las defensoras y sus familiares

Pueden suceder antes, durante o después de su participación en una reunión pacífica. Los defensores, las defensoras y sus familiares han recibido llamadas telefónicas con amenazas de muerte o lesiones. Además de las amenazas verbales, se han dado casos en que los defensores, las defensoras y sus familiares y/o compañeros de trabajo han recibido coronas fúnebres o tarjetas de pésame, una clara señal de que el defensor podría perder la vida si él o ella continúa su trabajo de derechos humanos. En la mayoría de las situaciones, es difícil establecer exactamente la procedencia de estas amenazas, ya sea que provengan de las autoridades, actores no estatales o ambos (A/61/312 párrs. 49 a 52).

- Acoso judicial

Las y los defensores han sido procesados bajo las leyes que permiten que el ejecutivo prohíba de manera arbitraria las reuniones públicas en general o en lugares determinados. Los agricultores han sido procesados en tribunales contra el terrorismo por parte de las fuerzas de seguridad del Estado por intentos de protestar en contra de desalojos de las tierras. Los pobladores que protestan contra los mega proyectos que amenazan su medio ambiente y su medio de vida han sido acusados de llevar a cabo actividades contra el Estado. Los activistas por la paz y los manifestantes contra las guerras han sido objeto de calumnias y han recibido amenazas de ser procesados por desafiar las restricciones de viaje. Los más afectados han sido los activistas pro democracia y los encargados de organizar o participar en actividades pacíficas públicas para afirmar su derecho a la independencia o a la libre determinación (A/58/380, párr. 25 y A/61/312, párr. 65).

- Restricciones de viaje a los defensores y las defensoras que desean participar en las reuniones para promover y proteger los derechos humanos

En muchos casos, los representantes de las autoridades en los aeropuertos o cruces fronterizos han impedido a los defensores y las defensoras la salida del país. En algunas situaciones, a las y los defensores no se les entregaron los documentos necesarios para viajar. En aquellas instancias en que las autoridades han dado un motivo para restringir los viajes, las y los defensores han sido considerados como "amenazas a la seguridad" o "espías" y se les ha acusado de participar en "actividades terroristas" o de tratar de "empañar la imagen del país en el exterior". Las restricciones de viaje impuestas a los defensores y las defensoras para impedir su participación en las distintas reuniones fuera de su país de residencia son incompatibles con el espíritu de la Declaración y el reconocimiento en su preámbulo del derecho y el deber de los individuos, grupos y asociaciones de "promover el respeto y el conocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional" (A/61/312, párrs. 57 a 60).

- Prohibiciones impuestas a través de medidas legislativas y administrativas

Aunque la libertad de reunión está garantizada en la mayoría de las constituciones nacionales, en muchos casos este derecho está limitado mediante legislación subsidiaria. La mayoría de las leyes nacionales exigen una autorización oficial por escrito para la celebración de reuniones, mítines y manifestaciones (A/61/312, párr. 62). A pesar de que la exigencia de obtener el permiso o autorización no implica necesariamente una violación del derecho a la libertad de reunión pacífica, una denegación arbitraria podría conducir a limitaciones excesivas en relación al derecho.

La titular del mandato se ha ocupado de una serie de comunicaciones relativas a las manifestaciones, reuniones, conferencias y otras asambleas que no recibieron autorización por parte de las autoridades. Algunas de las razones de las prohibiciones fueron que las reuniones o sus organizadores "agitarían a la población", que la organización responsable de crear el evento no estaba registrada, que los organizadores no habían solicitado autorización para llevar a cabo el evento, que existía peligro de contramanifestaciones violentas y que la manifestación obstaculizaría el tránsito. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no se dio razón alguna para no permitir que las reuniones se celebraran. (A/61/312 párrs. 54) En otros casos se dio la autorización o la misma no fue necesaria de acuerdo con la ley, pero se impidió a los participantes ingresar a la conferencia, reunión o al lugar de la manifestación, a menudo sin dárseles explicación

alguna. Los defensores y las defensoras han informado a la titular del mandato que la concesión de la autorización a menudo parece ser arbitraria y no fundamentada en las leyes o normas (A/61/312 párrs. 55). En varios casos, también se ha informado que no existen procedimientos de apelación cuando la autorización para celebrar reuniones pacíficas se ha denegado (A/61/312 párrs. 63).

La titular del mandato también ha recibido información de las y los defensores quienes han indicado que las autoridades a menudo les impiden la realización de actos, manifestaciones u otras reuniones en las áreas centrales de las ciudades y las aldeas, pero que se ha otorgado autorización para reunirse en lugares "pre-autorizados" o en lugares en las afueras de la ciudad. Algunos estados también tienen regulaciones que indican que las reuniones no pueden llevarse a cabo dentro de un radio determinado de los edificios de los poderes legislativo, ejecutivo o judicial. Estas medidas también son contrarias al espíritu de la Declaración (art. 6 (c)) si las medidas que limitan la libertad de reunión están basadas en el deseo de aislar las reuniones sobre derechos humanos con el fin de impedir que los defensores y las defensoras señalen a la atención del público las cuestiones que plantean. (A/61/312 párrs. 64).

Restricciones permisibles con respecto a la libertad de reunión

El artículo 17 de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos establece: "En el ejercicio de los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática" (A/61/312, párr. 88).

En cuanto al derecho de reunión pacífica, el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone lo siguiente: "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, 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".

Mientras que las restricciones sobre el derecho a la libertad de asociación sólo son permisibles conforme

a lo que "determine la ley", las restricciones a la libertad de reunión pacífica deben estar sujetas a "las restricciones previstas por la ley" para que sean permisibles. Esto parecería indicar que las restricciones a la reunión pacífica pueden imponerse no sólo por la ley, sino también a través de una autorización legal más general, como una orden ejecutiva o un decreto[12].

Además, el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que las restricciones deben ser "necesarias en una sociedad democrática". Esto significa que las limitaciones a la libertad de reunión deben ser proporcionales (los Estados deben primero agotar las alternativas que limitan el derecho en el menor grado) y deben cumplir con los principios democráticos mínimos[13]. De acuerdo con la titular del mandato, el derecho de reunión es un elemento esencial del derecho a participar en cualquier régimen democrático y las dispensas y restricciones impuestas a este derecho deben ser analizadas minuciosamente con respecto a su necesidad y razonabilidad (A/61/312, párr. 56).

Propósitos legítimos para interferir

Con respecto a los motivos para restringir o negar la libertad de reunión, es importante mencionar el artículo 2 de la Declaración, el cual atribuye al Estado la responsabilidad de adoptar las medidas que sean necesarias en los ámbitos social, económico, político y otros, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona pueda disfrutar en la práctica de los derechos humanos y las libertades fundamentales (A/61/312, párr. 56). De acuerdo con el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los únicos fundamentos sobre los cuales se permite una intrusión en el derecho de reunión pacífica son: la seguridad nacional o seguridad pública, el orden público (ordre public), la protección de la salud pública o la moral o la protección de los derechos y libertades de los demás. Sin embargo, la titular del mandato ha puesto de manifiesto que las medidas administrativas para restringir o prohibir la libertad de reunión son, en muchos casos, impuestas sin un serio análisis o sin razón de ser de conformidad con las auténticas preocupaciones sobre la seguridad en general, la seguridad pública o el orden público, etc. (A/61/312, párrafo 56).

12 UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, Comentario al PIDCP), pág. 490, párr. 19, 2ª edición revisada (N. P. Engel, 2005).
13 UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, Comentario al PIDCP), pág. 489, párrs. 21 y 22, 2ª edición revisada (N. P. Engel, 2005).

Buenas prácticas y recomendaciones

- Notificación v. autorización de reuniones

Si bien se reconoce que los Estados pueden imponer limitaciones al derecho a la libertad de reunión en interés de la seguridad nacional o seguridad pública, el orden público, la protección de la salud pública o la moral o la protección de las y los derechos y libertades de los demás, los Estados deberían favorecer los regímenes de notificación en lugar de los de autorización cuando se trate del ejercicio del derecho a la libertad de reunión de los defensores y las defensoras. En los casos en que se requiere autorización para la celebración de una reunión, los Estados deberían asegurarse de que se conceda la autorización en base a la legislación nacional que esté en concordancia con el principio de no discriminación consagrado en el PIDCP (A/61/312, párr. 96).

- Celebración de reuniones públicas y pacíficas bajo circunstancias excepcionales

Si bien se reconoce que para poder cumplir con su responsabilidad de proteger a los defensores y las defensoras que participan en una reunión las autoridades han de ser notificadas con antelación, se alienta a los Estados a tomar en cuenta que bajo circunstancias excepcionales, las y los defensores deberían tener la posibilidad de responder inmediatamente a un acontecimiento determinado y manifestarse en contra de violaciones de los derechos humanos mediante la celebración de reuniones pacíficas (A/61/312, párr. 97).

- Revisión de los procedimientos para denuncias

Los Estados deberían cerciorarse de que existan procedimientos de examen satisfactorios para la presentación de denuncias en caso de que se impongan restricciones a la celebración de reuniones. Además, los Estados deberían garantizar el acceso a los tribunales a fin de permitir que se apele toda decisión de restringir una reunión, aunque esto no debería sustituir los procedimientos de examen administrativo satisfactorios para tramitar dichas denuncias de los defensores y las defensoras. (A/61/312, párr. 100).

- Capacitación de los encargados de hacer cumplir la ley

Los Estados deberían garantizar que los encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación sobre las normas internacionales de derechos humanos y las normas internacionales para la vigilancia de las reuniones pacíficas, incluyendo la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y otros tratados, declaraciones y directrices (A/61/312, párr. 98).

- Responsabilidad de los encargados de hacer cumplir la ley

Los Estados deben imponer un código de conducta a los agentes de las fuerzas del orden, en particular en relación con el control de masas y la utilización de la fuerza, y asegurar que el marco jurídico incluya disposiciones efectivas para la supervisión y la rendición de cuentas de esos agentes, especialmente en relación con su respuesta ante protestas públicas(A/62/225, párr. 100).

- Investigación de los agentes del orden público

Todas las denuncias de uso indiscriminado o excesivo de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se deberían investigar cabalmente y se deberían adoptar las medidas apropiadas en contra de los funcionarios responsables (A/61/312, párr. 98).

- Obligación de proteger

Se recuerda a los Estados de sus responsabilidades previstas en el artículo 12 (2) de la Declaración en relación a la obligación de garantizar "la protección por las autoridades competentes de toda persona… frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración". Los Estados deberían cumplir su obligación de proteger a las y los defensores y de velar porque el daño perpetrado contra los defensores en el ejercicio de acciones públicas colectivas no quede impune (A/61/312, párr. 101).

- Garantizar el ejercicio efectivo de la libertad de reunión a las defensoras y a las personas que trabajan en derechos de la mujer y cuestiones de género.

En varios países, las defensoras a menudo se enfrentan a más riesgos al participar en acciones colectivas públicas debido a las percepciones sobre la función tradicional de las mujeres en algunas sociedades. Las personas que trabajan en derechos de la mujer y las cuestiones de género también se enfrentan a situaciones similares. Los Estados deberían adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de reunión para todas las personas sin discriminación alguna.

- Compatibilidad de los marcos legales con las normas internacionales

Se insta a los Estados a revisar sus marcos jurídicos para asegurar que la legislación nacional sea compatible con la Declaración y otros compromisos internacionales y las normas internacionales relativas al derecho a la libertad de reunión, de conformidad con el artículo 2 (2) de la Declaración (A/61/312, párr. 93).

Capítulo III

El derecho a la libertad de asociación

- ¿Dónde está protegido el derecho?
- El derecho a la libertad de asociación y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
- ¿Qué conlleva el derecho a la libertad de asociación?
- Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a la libertad de asociación
- Restricciones permisibles con respecto a la libertad de asociación
- Buenas prácticas y recomendaciones

¿Dónde está protegido el derecho?

El derecho a la libertad de asociación está protegido por diversos instrumentos internacionales y regionales, tales como:
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 20),
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 22),
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (El artículo 8 reconoce el derecho a formar y afiliarse a sindicatos),
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Artículo 7),
- El Convenio No. 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de la Organización Internacional del Trabajo (Artículo 2),
- El Convenio Europeo de Derechos Humanos (Artículo 11),
- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Artículo 10),
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 16),
- La Carta Árabe de Derechos Humanos (Artículo 28),
- La Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos (Artículo 5)[14].

14 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 econocidos.

El derecho a la libertad de asociación y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos

La Declaración reconoce el derecho a la libertad de asociación en:

> **Artículo 5**
>
> A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional: […]
>
> b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;
>
> […]

La libertad de asociación se encuentra en un ámbito en que los derechos civiles y políticos se superponen[15]. Al ser un derecho civil, concede protección frente a la intervención arbitraria del Estado o de particulares cuando, por cualquier razón o con cualquier propósito, un individuo desea asociarse con otros o ya lo ha hecho. Al ser un derecho político, es fundamental para la existencia y funcionamiento de la democracia, ya que los intereses políticos sólo pueden defenderse de manera efectiva en conjunto con otros (A/64/226, párr. 12). La protección del derecho a la libertad de asociación es fundamental para cualquier sociedad democrática, ya que existe una relación directa entre la democracia, el pluralismo y la libertad de asociación (A/64/226, párr. 7).

¿Qué conlleva el derecho a la libertad de asociación?

La libertad de asociación incluye el derecho de las personas a interactuar y organizarse entre sí para expresar, promover, perseguir y defender colectivamente sus intereses comunes (A/59/401, párr. 46). El artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no enumera de manera expresa los

15 Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, Comentario al PIDCP), pág. 496, 2ª edición revisada (N. P. Engel, 2005).

posibles propósitos de una asociación. Se presume que el alcance de protección de este artículo es amplio. Las asociaciones religiosas, partidos políticos, empresas comerciales y los sindicatos están protegidos por el artículo 22, así como lo están las organizaciones de derechos humanos o culturales, los clubes de fútbol o las asociaciones de coleccionistas de sellos[16] (A/64/226, párr. 20).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 16, incluye una lista no exhaustiva de los posibles fines que las asociaciones podrían adoptar, como ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos u otros (A/64/226, párr. 18). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado que el artículo 16 establece el derecho de toda persona a formar y participar libremente en organizaciones, asociaciones y grupos no gubernamentales orientados a la vigilancia, denuncia y promoción de los derechos humanos (A/64/226, párr. 43). Del mismo modo, la titular del mandato sobre las y los defensores de los derechos humanos ha subrayado que la promoción y protección de los derechos humanos es un objetivo legítimo para una asociación, tal y como se reconoce en el artículo 1 de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos que establece que: "[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional" (A/64/226, párr. 57).

Defensoras de los Derechos Humanos y el Derecho a la Libertad de Asociación

Los derechos de las mujeres a participar en la vida pública, incluso mediante la promoción y protección de los derechos humanos, se encuentran consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en diversos tratados internacionales (A/HRC/16/44, párr. 17). En el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los Estados acordaron tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizar, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: ...participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (A/HRC/4/37, párr. 98).

El mandato de la Relatora Especial para integrar una perspectiva de género en su trabajo y prestar especial atención a la situación de las defensoras de los derechos humanos, tiene como objetivo hacer hincapié en

16 Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, Comentario al PIDCP), pág. 497, 2ª edición revisada (N. P. Engel, 2005).

que los derechos reconocidos en la Declaración, incluyendo el derecho de formar, unirse y participar en organizaciones no gubernamentales, asociaciones o grupos, se aplican a todos los hombres y mujeres que se dedican a promover y proteger los derechos humanos, en la medida que acepten y apliquen los principios de universalidad y no violencia (A/HRC/16/44, párr. 21).

La desigualdad de la mujer en el goce de sus derechos tiene sus raíces en la "tradición, la historia y la cultura, incluso en las actitudes religiosas"[17]. Estas actitudes también influyen en el disfrute y respeto del derecho a la libertad de asociación. Los Estados deberían asegurarse de que estas actitudes no se utilicen para justificar violaciones de los derechos de las mujeres a la igualdad ante la ley y la igualdad en el disfrute de todos los derechos[18].

El derecho a la libertad de asociación tiene una dimensión individual y una colectiva. En virtud de lo dispuesto en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las personas tienen el derecho a fundar una asociación con personas de ideas afines o de unirse a una ya existente. Al mismo tiempo, abarca el derecho colectivo de una asociación existente para realizar actividades con base en intereses comunes de sus miembros. Los Estados Partes por lo tanto no pueden prohibir o interferir en la constitución de asociaciones o en sus actividades[19]. Esto también fue subrayado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al proclamar que "el derecho garantizado por el artículo 11 sería en gran medida teórico e ilusorio si se limitara a la constitución de una asociación, ya que las autoridades nacionales podrían disolverla inmediatamente [...]. De ello se desprende que la protección que concede el artículo 11 se aplica durante toda la vida de una asociación [...]"[20] (A/64/226, párr. 22).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha profundizado en las dos dimensiones de la libertad de asociación. Ha sostenido que "en su dimensión individual, la libertad de asociación en materia laboral no se agota con el conocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende además, inseparablemente, al derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad. [...] En su dimensión social, la libertad de asociación es un medio que permite a los miembros de un grupo

17 Observación General No. 28: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3) (68° período de sesiones, 2000), Comité de los Derechos Humanos, párr. 5.
18 Observación General No. 28: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3) (68° período de sesiones, 2000), Comité de los Derechos Humanos, párr. 5.
19 Manfred Nowak UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, pág. 498, 2ª edición revisada (N. P. Engel, 2005).
20 Partido Comunista Unido de Turquía y Otros v.Turquía, No. 19392/92, párr. 33, Tribunal Europeo de De echos Humanos 1998-I

laboral alcanzar ciertos objetivos en conjunto y obtener beneficios para sí mismos"[21]. La Corte también observó que "el Estado debe garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses"[22] (A/64/226, párr. 41). Al referirse al derecho de toda persona de formar parte de organizaciones no gubernamentales, la Declaración vuelve a reforzar la dimensión colectiva implícita de las asociaciones de llevar a cabo actividades en pro del interés común de sus miembros, sin coacción ni interferencia alguna por parte del Estado (A/64/226, párr. 25).

También hay obligaciones negativas y positivas del Estado que surgen del derecho a la libertad de asociación, incluyendo la de prevenir violaciones de dicho derecho, proteger a las personas que lo ejercen e investigar las violaciones del mismo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también "estableció que los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad"[23]. Dada la importancia del papel que los defensores y las defensoras de los derechos humanos desempeñan en las sociedades democráticas, el libre y pleno ejercicio de este derecho genera el deber de los Estados de crear las condiciones jurídicas y reales en las que puedan ejercer libremente sus actividades (A/64/226, párr. 43).

Además, la constitución, así como la membresía para ser parte de una asociación debe ser voluntaria. La afiliación obligatoria a una asociación, los denominados convenios de afiliación sindical voluntaria, contravienen la noción de la libertad de asociación. Esto también implica la libertad de elegir las organizaciones a las que se desea pertenecer. Cuando un país tiene únicamente una organización para promover los derechos humanos pero una persona no está de acuerdo con los métodos y objetivos de esa organización, su libertad de asociación no se agota simplemente porque no esté obligada a entrar a formar parte de esa organización. Por el contrario el párrafo 1 del artículo 22 también garantiza el derecho a formar otra organización de derechos humanos con personas que tengan ideas afines[24]. Por

21 Caso Huilca-Tecse v. Perú, Sentencia del 3 de marzo de 2005, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrs. 70-71.
22 Ibíd., párr. 77.
23 Caso de Kawas Fernández v. Honduras, Sentencia del 3 de abril de 2009, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 145 (versión original disponible sólo en español).
24 UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, Comentario al PIDCP), pág. 500, 2ª edición revisada (N. P. Engel, 2005).

tanto, una situación en que las autoridades no permitan la creación de una nueva organización alegando que ya existe una en ese mismo ámbito no respeta plenamente este derecho y debe justificarse con arreglo a uno de los fundamentos establecidos en el párrafo 2 del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[25] (A/64/226, párr. 23).

Finalmente, para que haya una asociación, se requiere cierto grado de estructura institucional (A/64/226, párr. 19). Con el fin de cumplir con el artículo 22, no es necesario que las asociaciones tengan personalidad jurídica y las asociaciones de hecho están igualmente protegidas por él. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, es necesario algún tipo de estructura institucional, incluso en el caso de las organizaciones de hecho (A/64/226, párr. 21).

Ejemplo

A menudo los defensores y las defensoras que se ocupan de los derechos sobre la tierra se organizan en forma de movimientos sociales. Por lo general se trata de grandes movimientos a nivel popular que tienen una estructura orgánica más horizontal que, por ejemplo, la mayoría de las ONG. Esos movimientos, las y los defensores que participan activamente en ellos han tenido que hacer frente a varias dificultades concretas. Entre ellas, cabe mencionar las acusaciones de no estar debidamente registrados y, por consiguiente, se los considera ilegales, mientras que la razón de ello es que a menudo los movimientos no disponen de las estructuras orgánicas necesarias para su registro ante las autoridades; por ejemplo, una sede permanente o una secretaría. Otra de las dificultades que siguen enfrentando es que a los defensores y las defensoras que participan en movimientos sociales se les acusa de organizar "bandas de delincuentes" o algo por el estilo. (A/HRC/4/37, párr. 46).

Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a la libertad de asociación

En un gran número de países, las leyes nacionales que regulan el funcionamiento de las ONG (organizaciones no gubernamentales) imponen fuertes restricciones para su registro, financiación, gestión y funcionamiento. Se han promulgado leyes que, lejos de utilizarse para dar una base jurídica a las ONG y garantizar sus derechos, han servido para mantenerlas bajo un estricto control y se las ha utilizado arbitrariamente para legitimar la adopción de medidas jurídicas contra las ONG que trabajan en defensa de los derechos

25 Derecho a la libertad de asociación – Serie de folletos informativos de los defensores de los derechos humanos, abril de 2009, Servicio Internacional para los Derechos Humanos, parte I.1.

humanos por realizar actividades que se protegen y fomentan en la Declaración. En otros países, donde la legislación sobre la libertad de asociación parece ajustarse al derecho internacional, los requisitos para el registro se han utilizado de manera arbitraria o restrictiva para negar la protección de la ley a las ONG de derechos humanos que actúan de forma más crítica contra el Gobierno (E/CN.4 / 2006/95, párr. 51).

- Dificultades en la constitución y el registro de asociaciones de derechos humanos y las sanciones penales por actividades no registradas

Existen esencialmente dos tipos de regímenes que se aplican a las organizaciones de la sociedad civil que desean obtener personalidad jurídica: los regímenes denominados "de notificación" y los "de registro". En las normativas más liberales, a menudo denominadas regímenes de "declaración" o "notificación", se concede automáticamente personalidad jurídica a las ONG tras recibir las autoridades una notificación de los fundadores de la organización por la que se informa de su creación. Otros países exigen que las organizaciones se inscriban formalmente para que puedan actuar como personas jurídicas. Si bien el requisito de la inscripción, en sí mismo no constituye necesariamente una violación del derecho a la libertad de asociación, la inscripción no debe ser obligatoria y que debe permitirse que las ONG existan y realicen sus actividades colectivamente sin tener que inscribirse, si así lo desean. Por otra parte, las ONG tienen derecho a inscribirse como personas jurídicas y gozar de las prerrogativas correspondientes (A/64/226, párr. 59).

a) Sanciones penales por actividades no registradas: En muchos casos, sólo se permite que los grupos informales realicen actividades si se han inscrito oficialmente como persona jurídica. En los últimos años, la legislación de muchos países se ha orientado cada vez más a silenciar a los grupos de la sociedad civil, y algunos gobiernos recurren con frecuencia cada vez mayor a marcos legales que regulan las ONG con esa finalidad. Una de las tendencias más preocupantes es la criminalización de las actividades que llevan a cabo grupos no inscritos. La insistencia de algunos gobiernos de que todos los grupos se inscriban, sin importar cuán pequeños o informales sean, pone en evidencia su intención de controlar sus actividades y filtrar a los grupos que critican las políticas del gobierno. En muchos países se han creado leyes similares para prohibir las organizaciones ya existentes y en marcha (A/64/226, párr. 60). En algunos casos, las sanciones penales pueden conllevar hasta seis meses de detención, penas de dos años de prisión y multas excesivamente elevadas (A/64/226, párr. 61).

Ejemplo

En un comunicado de prensa del 1 de marzo de 2010, la Relatora Especial, junto con el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, expresó su profunda preocupación por un proyecto de ley que, de aprobarse tal y como estaba, no sólo hubiera violado los derechos fundamentales de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales, sino que también hubiera criminalizado las actividades legítimas de hombres y mujeres, así como de organizaciones nacionales e internacionales que luchan por el respeto de la igualdad y la no discriminación con base en la orientación sexual.

La titular del mandato ha subrayado que la criminalización de la participación en entidades no inscritas contraviene el derecho a la libertad de asociación y constituye una violación de una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos. La situación se agrava muchas veces en los casos en que la inscripción requiere trámites excesivamente prolongados o el cumplimiento de requisitos ambiguos e imprevisibles. Muy a menudo transcurre un largo período de tiempo, y en algunos casos varios años, entre la presentación de la solicitud de inscripción y la decisión de las autoridades competentes al respecto. En algunos casos, las autoridades encargadas de la inscripción prolongan deliberadamente la tramitación para impedir que las organizaciones de derechos humanos lleven a cabo sus actividades y silenciar las críticas. (A/64/226, párr. 65).

La legislación correspondiente debería aclarar la situación de las organizaciones en el plazo que transcurre entre la solicitud de inscripción y la decisión definitiva. La titular del mandato ha hecho hincapié en que, durante la espera de una decisión definitiva, debe permitirse a las organizaciones de derechos humanos iniciar sus actividades (A/64/226, párr. 66).

b) Denegación de registro y cancelación de registro: Los criterios de registro enunciados en las leyes nacionales, en los casos en que existen, suelen ser lo suficientemente ambiguos para que las autoridades tengan amplias facultades discrecionales en su interpretación, lo que entraña denegaciones arbitrarias de registro de organizaciones de derechos humanos (A/59/401, párr. 57). Ante la ausencia de respuesta o una decisión no justificada, los defensores y las defensoras de los derechos humanos han tenido dificultades para interponer recurso de apelación debido a la complejidad del proceso, a que los procedimientos llevan mucho tiempo y a la falta de independencia de los organismos de examen del gobierno (A/59/401, párr. 59).

La denegación de inscripción de ONG y asociaciones de derechos humanos es la medida más extrema que adoptan los gobiernos para limitar el derecho a la libertad de asociación, especialmente si la realización de actividades por entidades no inscritas conlleva la aplicación de sanciones penales(A/64/226, párr. 67). En los entornos más restrictivos, el derecho de asociación no es otorgado por las autoridades. En algunos países, el derecho de asociación no es reconocido por las leyes nacionales y como resultado, las pocas organizaciones que son capaces de llevar a cabo su trabajo han sido, en su mayoría, establecidas por el Gobierno (A/64/226, párr. 68).

c) Falta de independencia de las autoridades de registro: Es crucial que el organismo de examen sea independiente del Gobierno para garantizar la imparcialidad del proceso de registro. La información recibida por la titular del mandato indica que el registro se está convirtiendo cada vez más en un proceso politizado por los Gobiernos, en detrimento de los defensores y las defensoras de los derechos humanos. En bastantes casos, las solicitudes de registro son revisadas por ministerios e incluso dependencias de seguridad estrechamente vinculadas al gobierno. Varias leyes nuevas establecen juntas de registro cuyos miembros son nombrados discrecionalmente por el Gobierno (A/59/401, párr. 60).

d) Procedimientos de inscripción engorrosos y prolongados: Los procedimientos de inscripción engorrosos, prolongados, arbitrarios y onerosos pueden obstaculizar considerablemente las actividades de las asociaciones de derechos humanos, incluso cuando la inscripción es facultativa. Algunas de las tácticas utilizadas por los gobiernos son establecer procedimientos de inscripción excesivamente prolongados; imponer requisitos engorrosos relativos a la documentación y cambiarlos constantemente, de modo que las asociaciones no puedan cumplirlos; y ejercer un control y discrecionalidad excesivos sobre el proceso de inscripción. En algunos casos, con modificaciones a la legislación vigente se amplía la discrecionalidad al gobierno y se exige que organizaciones ya inscritas y en marcha se inscriban nuevamente. (A/64/226, párr. 70). En algunos casos, las leyes sobre las ONG prevén un proceso de registro sin establecer procedimientos claros y plazos para el examen de las solicitudes por parte del Gobierno (A/64/226, párr. 72).

La legislación excesivamente vaga también se presta fácilmente a abusos y a la interpretación discrecional por parte de los funcionarios de registro. Esto puede dar lugar a procesos de inscripción irrazonablemente prolongados y a las reiteradas solicitudes para la presentación de documentos no previstos inicialmente por la ley pertinente. La imposición de varios (y nuevos) requisitos burocráticos puede llevar a problemas de aplicación y demoras inicialmente imprevistas en el proceso (A/64/226, párr. 71).

En algunos casos, los costos relacionados con el proceso de registro hacen cada vez más difícil que las organizaciones de la sociedad civil inicien los trámites de inscripción o conserven su condición de entidad inscrita. Aparte de los costos, otros requisitos burocráticos, tales como la presentación de informes financieros trimestrales a la autoridad de registro, también pueden imponer una carga insostenible para algunas organizaciones (A/64/226, párr. 73).

En algunos países, se exige a las ONG que se vuelvan a inscribir periódicamente, ya sea cada año o a veces con más frecuencia, lo cual da mayores oportunidades a los gobiernos de prohibir el funcionamiento de los grupos cuyas actividades no estén aprobados por el Gobierno. Los requisitos para la actualización periódica del registro también podrían generar inseguridad en las organizaciones de derechos humanos, dando lugar a la autocensura y la intimidación (A/64/226, párr. 74).

e) Limitaciones relativas al registro de las ONG internacionales: Mientras que sólo una minoría de países niegan a los defensores y las defensoras de derechos humanos extranjeros el derecho a asociarse libremente, en muchos países se ven sometidos a un sistema separado y más restrictivo (A/64/226, párr. 75). Por ejemplo, en un país, cualquier labor de las ONG extranjeras sobre la promoción de los derechos humanos y democráticos; la promoción de la igualdad entre las naciones, nacionalidades y pueblos y la de género y religión; la promoción de los derechos de las personas con discapacidad y derechos de las niñas y los niños; la promoción de la resolución de conflictos o reconciliación; y la promoción de la justicia y los servicios de orden público, es considerada ilegal, si no cuenta con el consentimiento escrito por parte del gobierno (A/64/226, párrafo 76).

En algunos países, los extranjeros o personas que no tienen ciudadanía tienen que estar físicamente presentes en el territorio del país con el fin de poder constituir una organización; además, las autoridades de registro tienen amplias facultades discrecionales para denegar el registro de organizaciones extranjeras de derechos humanos (A/64/226, párr. 75).

- Limitaciones relativas a actividades: la supervisión y la fiscalización por parte del Gobierno

Muchas leyes sobre ONG adoptadas en los últimos años dan a los funcionarios del Gobierno la facultad de interferir con la gestión y las actividades internas de las ONG (A/64/226, párr. 77). Varias leyes imponen limitaciones sobre los tipos de actividades que las organizaciones de la sociedad civil pueden llevar a

cabo sin la autorización previa del Gobierno. Las leyes marco que regulan las ONG en que figuran listas de actividades que las organizaciones de la sociedad civil tienen permitido o prohibido realizar presentan numerosos problemas dado que, a menudo, su formulación es bastante vaga, se prestan a la interpretación discrecional de los órganos competentes del gobierno y pueden utilizarse para restringir actividades de las organizaciones de la sociedad civil que sean críticas con las políticas o prácticas gubernamentales (A/64/226, párr. 79).

Ejemplo

En marzo de 2011, el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, junto con la Relatora Especial sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, envió un llamamiento urgente en relación con una organización de derechos humanos que ha estado registrada como socia de International Human Rights House Network desde 2007 y trabaja en la promoción y protección de los derechos humanos.

De acuerdo con la información recibida, el 10 de marzo de 2010, el Ministerio de Justicia presuntamente le ordenó a esta organización de derechos humanos que cesara todas sus actividades de inmediato. Se informó que el Ministerio de Justicia declaró que la organización debía obtener la autorización previa del Estado para llevar a cabo esas actividades en el futuro. Dicha organización funciona como un lugar de encuentro, un centro de recursos y un centro de atención para las organizaciones de derechos humanos en el país. Se informó que no se le entregó ninguna advertencia previa.

Se expresó preocupación en cuanto a que el cierre de esta organización impediría su legítima labor en la promoción y protección de los derechos humanos y obstaculizaría la reunión y coordinación de otros defensores de los derechos humanos que trabajan en el país. Se expresó también preocupación en cuanto a que tal medida podría vulnerar los derechos de muchos defensores y defensoras de los derechos humanos a la libertad de expresión, reunión y asociación, y que ello podría tener un impacto negativo en la comunidad en general[26].

26 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, Resumen de los casos transmitidos a los Gobiernos y las respuestas recibidas, A/HRC/17/27/Add. 1, párrs. 63 a 65, 27 de mayo de 2001

Las leyes de emergencia, y en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo y contra el extremismo también se están utilizando cada vez más por algunos Gobiernos para limitar las actividades de la sociedad civil (A/64/226, párr. 82). La Relatora Especial ha recibido un número creciente de denuncias de injerencias por parte de representantes del Estado, en la mayoría de los casos por parte de las fuerzas de seguridad y policiales. Por ejemplo, las oficinas de una ONG que defiende los derechos de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales fueron allanadas por agentes de policía vestidos de civil, bajo la sospecha de que la organización promovía la prostitución (A/64/226, párr. 83).

En algunos casos, las leyes sobre ONG también interfieren con la administración de las mismas. Por ejemplo, de acuerdo con la Ley de Sociedades en un determinado país, las elecciones para formar parte de la junta directiva y las decisiones adoptadas por el órgano deliberante de una ONG, solamente surten efecto si el ministerio que supervisa ha sido notificado y no se ha opuesto a la decisión (A/64/226, párr. 78).

- Hostigamiento administrativo y judicial: motivos y procedimientos de disolución

La interpretación discrecional de la legislación vigente ha permitido a los Gobiernos iniciar acciones legales contra organizaciones de derechos humanos, incluso por infracciones menores, o disolverlas sin que se puedan interponer recursos adecuados y sin fiscalización judicial. Por ejemplo, en un país, la legislación que regula las ONG permite que el gobierno disuelva organizaciones de la sociedad civil por haberse apartado de los objetivos para los que habían sido creadas o no haberlos cumplido plenamente; porque el número de miembros era inferior al mínimo exigido; o por no presentar planes de trabajo durante dos períodos consecutivos de presentación de informes. En algunos países se establecen incluso sanciones penales por la comisión de faltas administrativas. En algunos casos, las decisiones de los organismos encargados de la inscripción no pueden apelarse ante un tribunal (A/64/226, párr. 84).

Los fiscales también emiten "amonestaciones oficiales" a los defensores y las defensoras de los derechos humanos, a menudo en base a leyes contra el extremismo y el terrorismo, con el fin de disuadirlos de proseguir con sus actividades (A/64/226, párr. 90).

Ejemplo

La titular del mandato ha recibido información sobre denuncias relativas a la persecución sistemática de defensoras por su trabajo sobre derechos sexuales y reproductivos, con fundamento en la prohibición del aborto terapéutico dentro del país. De acuerdo con la información recibida, en el año 2007, una organización no gubernamental respaldada por la iglesia presentó una queja contra nueve defensoras de los derechos humanos reconocidas. La acusación establecía que estas defensoras habían cometido conspiración e incitación a cometer un delito y la defensa pública de un delito. Se informó que fueron sujetas a investigaciones criminales por dos años y medio.

La titular del mandato también recibió información de que un año después, en el año 2008, se presentó otra queja contra varias organizaciones no gubernamentales por supuestos delitos que no fueron especificados por el Ministerio Público. De acuerdo con la información recibida, el gobierno había anunciado su intención de acusar a dichas organizaciones de lavado de dinero. Las acusaciones parecían estar relacionadas con las críticas al gobierno de estas organizaciones. Al parecer, la Fiscalía desestimó ambas quejas por falta de argumentos para sustentar los cargos (A/HRC/16/44/Add.3 párrs. 580, 581, 582, 587, 589, 590).

Restricciones permisibles con respecto a la libertad de asociación

El artículo 17 de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos establece: "En el ejercicio de los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática" (A/61/312, párr. 88).

El derecho de asociarse libremente no es absoluto; está sujeto a limitaciones semejantes a otras disposiciones de este tipo recogidas en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y en instrumentos regionales de derechos humanos. El párrafo 2 del artículo 22 especifica de manera detallada los requisitos que deben cumplir dichas limitaciones para ser admisibles. Para que una restricción del derecho a la libertad de asociación sea válida, debe cumplir todas las condiciones siguientes: a) debe estar prevista por la ley; b) debe

imponerse únicamente por uno de los motivos establecidos en el párrafo 2; y c) debe darse en una sociedad democrática para lograr uno de los fines establecidos. Dichas limitaciones podrán imponerse en interés de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas, o la protección de los derechos y libertades de los demás. (A/64/226, párr. 26). La titular del mandato considera que esta disposición, junto con los artículos 5 y 17 de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, debe entenderse en el sentido que incluye la protección de la libertad de asociación de las organizaciones de derechos humanos cuya labor pueda incomodar a los gobiernos, incluidas las organizaciones que critican las políticas, dan publicidad a las violaciones de los derechos humanos cometidas por autoridades o ponen en tela de juicio los marcos jurídicos y constitucionales vigentes (A/59/401, párr. 49).

Toda restricción al derecho de libertad de asociación será permisible únicamente cuando se cumplan todas estas condiciones. La expresión "previstas por la ley" deja claro que las restricciones al derecho de libre asociación solo son válidas si han sido establecidas por ley (mediante una decisión del Parlamento o una norma no escrita equivalente del "derecho consuetudinario"), y no son permisibles si se establecen por decreto del gobierno o mediante otro tipo de decisión administrativa similar. Parecería razonable suponer que las interferencias solo son "prescritas por la ley" si provienen de una ley, disposición, decreto u orden debidamente promulgados o de la decisión de un órgano jurisprudencial. Por el contrario, las decisiones de funcionarios del gobierno que sean ultra vires no parecerían entrar en la categoría de "prescritas por la ley", a menos que no tengan efecto en lo que se refiere a su resultado[27] (A/64/226, párr. 27).

La titular del mandato ha observado que muy a menudo las restricciones a la libertad de asociación se establecen en decretos gubernamentales y otras disposiciones jurídicas similares, y que, por lo tanto, no se ajustan a la exigencia de estar "previstas por la ley". Además, cada vez con más frecuencia, esas normas contienen disposiciones más bien vagas o amplias que se prestan fácilmente a abusos o interpretaciones erróneas. La legislación en materia de seguridad o de lucha contra el terrorismo no debe utilizarse para reprimir actividades orientadas a la promoción y la protección de los derechos humanos (A/64/226, párr. 52).

Además las restricciones deben ser "necesarias en una sociedad democrática", lo que indica que "la

27 Leon E. Irish, Karla W. Simon, Libertad de Asociación: Avances recientes en cuanto al 'Derecho Abandonado', International Journal of Non-Profit Law, vol. 3, Número 2, Diciembre de 2000.

existencia y el funcionamiento de una pluralidad de asociaciones, incluidas las que promueven pacíficamente ideas que no son recibidas favorablemente por el gobierno o por la mayoría de la población, es uno de los fundamentos de una sociedad democrática. Por tanto, la existencia de cualquier justificación razonable y objetiva para limitar la libertad de asociación no es suficiente. El Estado parte debe demostrar, además, que la prohibición de la asociación y el enjuiciamiento penal de una persona por su afiliación a ese tipo de organización son en realidad necesarios para evitar un peligro real, y no solo hipotético, para la seguridad nacional o el orden democrático y que la adopción de medidas menos drásticas no bastaría para lograr este propósito"[28] (A/64/226, párr. 28).

Las ideas que pueden "ofender, consternar o molestar" están protegidas en virtud del derecho a la libertad de expresión. Por lo tanto, las asociaciones que adopten posturas polémicas o critiquen al gobierno de manera que pueda "ofender, consternar o molestar" están completamente protegidas por el Pacto. En resumen, las asociaciones gozan de hecho de plena libertad de expresión.

Esta es una parte crucial de los requisitos necesarios para que exista una "sociedad democrática". El principio de proporcionalidad requiere además un equilibrio cuidadoso entre la intensidad de una medida y la existencia de un motivo concreto para interferir[29] (A/64/226, párr. 29).

Fines legítimos de la injerencia

De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 22, párrafo 2, el único fundamento sobre el cual se puede justificar la injerencia en la libertad de asociación que está regulada en la ley es en los casos en que dicha interferencia sea en pro de "objetivos legítimos" como: el interés de la seguridad nacional o seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral o la protección pública de los derechos y libertades de los demás (A/64/226, párr. 30).

28 Caso No. 1119/2002, Lee vs La República de Corea, 824 HRC 2005 Informe, vol. II, anexo V, sec. U, párrs. 7.2.-7.3.
29 UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, Comentario al PIDCP), pág. 505, 2ª edición revisada (N. P. Engel, 2005).

Buenas prácticas y recomendaciones

- Leyes de registro y procedimientos. Debería permitirse a las personas agruparse para participar en actividades lícitas, si así lo desean, sin tener que registrarse como personas jurídicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 5 de la Declaración de los defensores y las defensoras de los derechos humanos (A/64/226, párr. 103). La titular del mandato ha emitido las siguientes recomendaciones con respecto a las leyes y procedimientos de registro (A/64/226, párrafo 104 a 119):

i. Los Estados no deben tipificar como delito la realización de actividades en defensa de los derechos humanos, ni la pertenencia a entidades no inscritas, ni imponer sanciones penales por ello.

ii. Las leyes que regulan la creación, la inscripción y el funcionamiento de organizaciones de la sociedad civil deben ser escritas y establecer criterios claros, coherentes y simples para la constitución de una organización de la sociedad civil o su inscripción como persona jurídica. Las organizaciones no gubernamentales que cumplan con todos los criterios administrativos establecidos deben poder solicitar inmediatamente su inscripción como persona jurídica.

iii. Los Estados deben velar por que las leyes y disposiciones vigentes se apliquen con imparcialidad, transparencia y menos trabas y rodeos a fin de no limitar el derecho a la libertad de asociación.

iv. Los Estados deben velar por que toda restricción a la inscripción de organizaciones sea plenamente compatible con el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

v. En el caso de que se apruebe una nueva ley, debe entenderse que todas las ONG inscritas con anterioridad siguen funcionando legalmente; y deben establecerse procedimientos expeditos para que esas organizaciones puedan cumplir con los nuevos requisitos de inscripción.

vi. A menos que se apruebe una nueva ley, las leyes vigentes que regulan el registro de las organizaciones de la sociedad civil no deberían exigir que las organizaciones vuelvan a registrarse periódicamente.

vii. El proceso de inscripción debe ser rápido, expeditivo, fácil y económico.

viii. Los procedimientos y plazos para que el gobierno examine las solicitudes deben establecerse claramente. Debe procurarse que los trámites de inscripción no sean prolongados, engorrosos o excesivamente burocráticos, de modo que no afecten en la práctica el funcionamiento de las organizaciones.
ix. Los Estados no deben imponer gastos relacionados con el proceso de inscripción que dificulten a las ONG mantener su condición de entidades inscritas ni establecer otras disposiciones que impliquen cargas insostenibles.

x. Los Estados deben garantizar a las asociaciones el derecho a apelar cualquier decisión por la que se deniegue su inscripción. Es necesario que se prevean recursos eficaces y expeditivos contra la denegación de una solicitud de inscripción, así como un proceso de revisión judicial independiente de las decisiones del organismo encargado de la inscripción a fin de que las leyes que regulen el proceso de inscripción no se utilicen para limitar el derecho a la libertad de asociación.

xi. El organismo encargado de la inscripción sólo debe estar facultado para disolver una ONG sin el consentimiento de ésta cuando se hayan cometido las más flagrantes violaciones, y todas las disoluciones de esa índole deben estar sujetas a revisión judicial.

xii. Los Estados deben establecer un registro único y público para las organizaciones de la sociedad civil. Los encargados de la inscripción, deben ser independientes del gobierno y en ellos debe haber representantes de la sociedad civil.

xiii. Los requisitos de presentación de informes exigidos a las ONG deben ser sencillos, uniformes y estar claramente establecidos. Antes de imponer sanciones por no presentar informes o no cumplir con otras disposiciones de la ley que regule las organizaciones de la sociedad civil deben hacerse advertencias suficientes y ofrecerse la oportunidad de corregir las infracciones administrativas. Los Estados no deben imponer sanciones penales por el incumplimiento de la ley que regula las organizaciones de la sociedad civil.

xiv. Los organismos encargados de la inscripción y la supervisión deben estar facultados para examinar los libros, registros y actividades de las organizaciones de la sociedad civil solo en el horario de trabajo habitual, y dar un preaviso suficiente. Las facultades de auditoría y supervisión no deben ejercerse arbitrariamente ni utilizarse para hostigar o intimidar a las organizaciones. La policía y demás organismos de orden público

solo deben registrar oficinas o confiscar documentos o equipos de las ONG con una orden de registro válida u otro tipo de autorización judicial equivalente, y permitir la presencia de un abogado.

- Garantizar el ejercicio efectivo de la libertad de asociación a las defensoras de los derechos humanos y las personas que trabajan en derechos de la mujer y las cuestiones de género

En muchos países, las defensoras de los derechos humanos están en mayor riesgo de enfrentarse a limitaciones a su derecho a formar, unirse y participar en la labor de las ONG, asociaciones y movimientos, ya que son percibidas como desafíos a las normas, tradiciones, percepciones y estereotipos socioculturales aceptados sobre la feminidad, orientación sexual y la condición de la mujer en la sociedad. Las personas que trabajan en derechos de la mujer y cuestiones de género también se enfrentan a situaciones similares. Los Estados deberían adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de asociación para todos los individuos sin discriminación alguna.

- Interferencia con la gestión y sus actividades internas

Los Estados no deberían interferir con la gestión y las actividades internas de las ONG. No debe imponerse como requisito la presencia de un representante del gobierno en las reuniones de las juntas de administración para que sus decisiones sean válidas. (A/64/226, párr. 121).

- Limitaciones incompatibles con el derecho a la libertad de asociación

Las organizaciones de derechos humanos que sean independientes y cuyos objetivos y actividades no contravienen lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deben tener derecho a participar en actividades en beneficio de sus miembros y de la sociedad en general y libertad para participar en debates públicos de las políticas, incluidos debates y críticas de políticas o medidas estatales en vigor o previstas. Cualquier limitación que se establezca, dentro de estos parámetros, incluidas las listas de actividades permitidas o prohibidas, es incompatible con el derecho a la libertad de asociación. Por tanto, no debe hacerse distinción alguna entre organizaciones nacionales y extranjeras en cuanto a los tipos de actividades permitidas (A/64/226, párr. 122).

- Las mismas reglas para las ONG nacionales y extranjeras

Las ONG extranjeras que realicen actividades en defensa de los derechos humanos deben estar sujetas al mismo régimen normativo que se aplica a las ONG nacionales; no debe exigírseles una inscripción diferente ni imponérseles requisitos de funcionamiento distintos (A/64/226, párrafo 126).

- Enmienda de disposiciones vagas y eliminación de las leyes de difamación

Las definiciones vagas en las disposiciones sobre terrorismo, actividades extremistas y difamación dan lugar a su aplicación arbitraria a las personas y asociaciones y, por tanto, deben reformarse. Debe ponerse fin al recurso, por parte de funcionarios de gobierno, de las leyes y otras disposiciones sobre difamación para aplicar sanciones a las ONG de derechos humanos por declaraciones e informes que contengan críticas (A/64/226, párr. 127).

Capítulo IV

El derecho a acceder y a comunicarse con organismos internacionales

- ¿Dónde está protegido el derecho?
- El derecho a acceder y a comunicarse con organismos internacionales y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
- ¿Qué actividades están protegidas por la Declaración?
- Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a acceder y a comunicarse con organismos internacionales
- Buenas prácticas y recomendaciones

¿Dónde está protegido el derecho?

El derecho a acceder a y comunicarse con organismos internacionales está regulado en los siguientes instrumentos:

- El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), Artículo 11,
- El Protocolo Facultativo a la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), Artículo 15,
- El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Artículo 13.

Los Protocolos Facultativos de la CEDAW y del PIDESC contienen una disposición específica que solicita a los Estados partes que tomen todas las medidas apropiadas para garantizar que las personas que se encuentren bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos o intimidación por comunicarse con los órganos de fiscalización de los respectivos instrumentos. El protocolo facultativo de la CAT establece

que ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará ninguna sanción contra ninguna persona u organización por haber comunicado al Subcomité para la Prevención o a sus miembros cualquier información; asimismo, ninguna persona u organización sufrirá perjuicio alguno.

Por otra parte, el derecho a acceder y comunicarse con los organismos internacionales se encuentra protegido por la libertad de expresión (para ver las disposiciones específicas, consulte la sección correspondiente).

El derecho también está protegido por otras disposiciones pertinentes, como el derecho a la libertad de circulación y el derecho a la libertad de expresión[30].

El derecho a la libertad de circulación está protegido en[31]:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 13),
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 12),
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Artículo 5 (d) (i)),
- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Artículo 26),
- El Cuarto Protocolo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Artículos 2 y 3),
- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Artículo 12),
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 22), y
- La Declaración sobre los defensores de los derechos humanos[32] (Artículos 5 (c) y 9 (4)).

Además de los instrumentos, tratados y declaraciones mencionadas, las resoluciones de la Asamblea General sobre distintos instrumentos internacionales y sus órganos de fiscalización han puesto de relieve la

30 Véase Comité de De echos Humanos, Observaciones Finales sobre Uzbekistán, 26 de abril de 2005, §19, CCPR/CO/83/UZB y Comité de Derechos Humanos, Observaciones Finales sobre Marruecos, 1 de diciembre de 2004, §18, CCPR/CO/82/MAR, citado en El De echo de Acceder a Organismos Internacionales, Folletos Informativos de los Defensores de los Derechos Humanos, Servicio Internacional para los Derechos Humanos, 2009, páginas 5 y 6. Véase también el Informe sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006, párrafos 101 a 105.

31 Véase la Recopilación de Instrumentos Internacionales y Regionales para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos, Servicio Internacional para los Derechos Humanos, 2004.

32 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.

importancia de trabajar con la sociedad civil y lo han alentado[33].

El Consejo de Derechos Humanos[34] y su predecesora, la Comisión de Derechos Humanos, también han subrayado la importancia de la cooperación de los individuos y grupos con Naciones Unidas (ONU) de una manera libre y segura para garantizar un acercamiento eficiente y orientado hacia la obtención de resultados para la promoción y protección de los derechos humanos. Tanto la Comisión como el Consejo de Derechos Humanos han abordado la cuestión a través varias resoluciones[35], incluyendo las relativas al establecimiento y la renovación de mandatos de los procedimientos especiales, así como las relacionadas a la determinación de las modalidades del examen periódico universal. El resultado de la revisión del Consejo de Derechos Humanos contiene un fuerte rechazo a todo acto de intimidación y represalia contra las personas y grupos que tratan de cooperar o han cooperado con Naciones Unidas, sus representantes y los mecanismos en materia de derechos humanos; además, insta a los Estados a prevenir la realización de tales actos y proporcionar una protección adecuada.

De conformidad con la Resolución del Consejo de Derechos Humanos 12/2[36], se le solicitó al Secretario General de la ONU que presentara informes anuales sobre los casos de intimidación y represalias contra las personas o grupos que tratan de cooperar o hayan cooperado con la ONU, sus representantes y los mecanismos en materia de derechos humanos.

Estos informes del Secretario General de la ONU incluyen una variedad de situaciones en las que las personas han sido intimidadas o han sufrido represalias por parte de los Gobiernos y actores no estatales por tratar de cooperar o haber cooperado con la ONU, sus representantes y los mecanismos en materia de derechos humanos; haber declarado o proporcionado información; haber recurrido a los procedimientos establecidos por la ONU; haber prestado asistencia jurídica con este fin; haber presentado comunicaciones con arreglo a los procedimientos establecidos por los instrumentos de derechos humanos; o por ser

33 Resolución de la Asamblea General 63/243 sobre la Convención Internacional de Todas las Formas de Discriminación Racial o 64/138 sobre la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
34 El Consejo de Derechos Humanos es un organismo intergubernamental de las Naciones Unidas integrado por 47 Estados con el propósito principal de hacer frente a situaciones de violaciones de derechos humanos y hacer recomendaciones para enfrentar tales situaciones. El Consejo fue creado por la Asamblea General de la ONU el 15 de marzo de 2006 para sustituir a la Comisión de Derechos Humanos.
35 Véase la Resolución del Consejo de De echos Humanos 12/2: Cooperación con las Naciones Unidas, sus epresentantes y los mecanismos en materia de derechos humanos, 12 de octubre de 2009, A/HRC/RES/12/2. Ver también Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Resolución de Derechos Humanos 2005/9: Cooperación con los Representantes de los Órganos de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, 14 de abril de 2005, E/CN.4/RES/2005/9.
36 A/HRC/RES/12/2.

familiares de las víctimas de violaciones de derechos humanos o haber prestado asistencia jurídica o de otra índole a las víctimas[37]. Los informes también expresan serias preocupaciones sobre la gravedad de los actos de represalia denunciados y subrayan la necesidad de que los órganos de derechos humanos de la ONU, en cooperación con los Estados, adopten medidas urgentes para evitar tales actos y asegurarse de que no se dejen en la impunidad[38].

El derecho a acceder y a comunicarse con organismos internacionales y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos

La Declaración reconoce el derecho a acceder a y comunicarse con los organismos internacionales en:

Artículo 5 (c)

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional: […]
c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

Artículo 9 (4)

A los mismos efectos, toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos.

Al hacer referencia explícita a este derecho en dos disposiciones distintas, la Declaración reconoce que el acceso y la comunicación con los organismos internacionales es esencial para que los defensores y las defensoras de los derechos humanos lleven a cabo su trabajo, para alertar a la comunidad internacional

37 A/HRC/RES/12/2.
38 Informe del Sec etario General sobre la cooperación con las Naciones Unidas, sus representantes y los mecanismos en materia de derechos humanos, A/HRC/14/19, 7 de mayo de 2010. Véase también el Avance en cuanto a los informes y estudios elacionados con la cooperación con los representantes de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, A/HRC/10/36, 6 de febrero de 2009. Véase también A/HRC/RES/12/2.

sobre problemas de derechos humanos y para hacer que los casos clave sean del conocimiento de los organismos y mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos.

La titular del mandato ha subrayado cómo los órganos de los tratados de derechos humanos de la ONU y los distintos procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos dependen en gran medida de la información proporcionada a ellos por los defensores y las defensoras de los derechos humanos (A/60/339, párr. 65). Además, la titular del mandato ha puesto de relieve el importante papel que desempeñan las y los defensores de los derechos humanos en la comunicación a los organismos internacionales de los problemas de seguridad o de derechos humanos que vayan emergiendo. De acuerdo con la titular del mandato, la información recogida y provista por los defensores y las defensoras de los derechos humanos sobre violaciones de derechos humanos en todo el mundo y en particular en sus comunidades, puede emplearse como un sistema práctico de alerta temprana para alertar a la comunidad internacional sobre la evolución de amenazas a la paz. Se debería proteger a los defensores y las defensoras de los derechos humanos con el fin de mantener un sistema de alerta temprana funcional en todos los países (E/CN.4/2005/101, párr. 131). Ver también (A/60/339, párrs. 8 y 9).

Por último, la titular del mandato ha hecho hincapié en el papel fundamental que tiene la comunicación de los defensores y las defensoras con los mecanismos internacionales en situaciones de emergencia. En casos de emergencia los defensores y las defensoras tratan de garantizar que prosiga la supervisión por parte de los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas, incluyendo a los relatores especiales y los órganos de tratados, incluso cuando las condiciones de emergencia se prolonguen durante muchos años. Por el hecho de estar radicados fuera del país al que corresponde su mandato, los relatores especiales del Consejo de Derechos Humanos que se ocupan de países concretos tendrían como única fuente de información al Estado si no contaran con el apoyo de los defensores. De hecho, el Consejo de Derechos Humanos suele basarse en la información recopilada por los defensores y las defensoras para determinar si es verdaderamente necesario un mandato de relator especial (A/58/380, párr. 60).

¿Qué actividades están protegidas por la Declaración?

En cuanto a los niveles de interacción protegidos por la Declaración, el artículo 9 (4) se refiere al derecho de "dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y

a comunicarse sin trabas con ellos". La redacción amplia de la Declaración permite la inclusión de una extensa gama de actividades de colaboración con organismos y agencias internacionales, que van desde la presentación de información o quejas relacionadas con casos específicos hasta la presentación de información en reuniones internacionales de derechos humanos sobre la situación interna de los derechos humanos en un país en particular[39].

En relación a los distintos órganos y mecanismos a los que los defensores pueden avocarse, la Declaración establece el derecho a comunicarse con una amplia gama de instituciones y mecanismos, incluyendo las organizaciones no gubernamentales, organizaciones intergubernamentales y órganos internacionales. Estos mecanismos pueden incluir organismos de la ONU, tales como los órganos de tratados, procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, el Examen Periódico Universal y las presencias en el terreno de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. La titular del mandato también ha expresado preocupación porque a los defensores se les impida entablar una relación con otros organismos, tanto gubernamentales como no gubernamentales e intergubernamentales, fuera del sistema de la ONU, así como su participación en eventos en el Parlamento Europeo, conferencias organizadas por la OSCE [por sus siglas en inglés, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa] y grandes conferencias regionales e internacionales como el Foro por la Paz en África y el Foro Social Mundial (A/61/312, párr. 69)[40].

En relación con la protección de los defensores y las defensoras de los derechos humanos que colaboran con los mecanismos internacionales, la Declaración especifica la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para proteger a las y los defensores en el ejercicio de sus derechos (artículo 12.2). Además, la titular del mandato ha subrayado que los actores no estatales, incluidas las empresas privadas, tienen la obligación de acatar las leyes nacionales de conformidad con las normas y preceptos internacionales. En consecuencia, los agentes no estatales pueden ser llamados a responder por las violaciones de los derechos de los defensores y las defensoras que se tipifiquen como delitos o crímenes en el ordenamiento jurídico nacional. Además, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 12/2, condenó "todo acto de intimidación o represalia de los agentes no estatales contra los particulares y los grupos que tratan de cooperar o han cooperado con las Naciones Unidas, sus representantes y mecanismos en la esfera de los derechos humanos" (A/65/223, párr. 21).

39 Véase también El Derecho de Acceder a Organismos Internacionales, Documentos Informativos de Defensores de Derechos Humanos, Servicio Internacional para los Derechos Humanos, 2009, página 5.
40 Véase Op. cit., pág. 2.

Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a acceder y a comunicarse con organismos internacionales

La titular del mandato se ha ocupado de bastantes casos de violaciones del derecho a acceder a y comunicarse con los organismos internacionales. Según los casos recibidos, las violaciones de este derecho pueden ocurrir mediante la prohibición a los defensores y las defensoras de los derechos humanos de asistir a reuniones sobre derechos humanos o mediante represalias después de que los defensores de los derechos humanos han tenido relación con los distintos órganos y mecanismos. Los defensores y las defensoras también han enfrentado amenazas e intimidaciones durante su participación en eventos. La titular del mandato ha intervenido en los casos en los que no se ha concedido autorización a los activistas de derechos humanos para salir de sus países para participar en eventos internacionales de derechos humanos, incluyendo al Consejo de Derechos Humanos, o han sido objeto de abusos o sometidos a graves represalias al regresar a sus países después de dichos eventos. La titular del mandato también ha intervenido en casos de personas que han sufrido violaciones después de haber presentado información o quejas ante los mecanismos internacionales de derechos humanos, en particular ante la titular del mandato y otros procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. La titular del mandato sigue sumamente preocupada por las denuncias recibidas que revelan actos de intimidación, amenazas, atentados, detenciones arbitrarias, malos tratos, torturas y asesinatos de defensores de los derechos humanos que han colaborado con la ONU o mecanismos internacionales de otro tipo.

Los defensores y las defensoras han seguido enfrentándose a limitaciones en su libertad de movimiento y en su derecho a acceder a la información. A algunos se les ha prohibido viajar al extranjero, se les han confiscado sus documentos de viaje, se les ha negado el acceso a los aviones y han sido detenidos en los aeropuertos para impedir que dieran a conocer la situación de los derechos humanos en su país a los foros y organismos internacionales. (E/CN.4/2005/101, párr. 59). La titular del mandato ha resaltado que las restricciones de viaje impuestas a los defensores y las defensoras para impedirles participar en reuniones de diferentes tipos fuera de su país de residencia son incompatibles con el espíritu de la Declaración y el reconocimiento en su preámbulo que los individuos, grupos y asociaciones tienen derecho de "promover el respeto y el conocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional" (A/61/312, párr. 60).

La titular del mandato también recibe información con respecto a los casos de defensores y defensoras que han sido objeto de represalias después de colaborar con organismos y agencias internacionales. En particular, la Relatora Especial ha expresado su profunda preocupación por algunos casos de defensores que fueron asesinados o desaparecieron después de haber cooperado con los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Los defensores y las defensoras de los derechos humanos que informan al mundo exterior sobre la situación de los derechos humanos dentro de sus países, en particular a los procedimientos especiales, constituyen una fuente de información invaluable. Cuando callan por miedo a las represalias, resulta difícil, si no imposible, evaluar su situación (E/CN.4/2004/94, párr. 32).

Ejemplos

El 29 de diciembre de 2008, cuatro relatores especiales (la Relatora Especial sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias) enviaron una comunicación urgente en relación con el asesinato del cónyuge de una defensora de los derechos humanos indígena que había denunciado presuntas ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad. Según la información recibida, su cónyuge fue asesinado cuando estaba en camino para reunirse con ella quien acababa de regresar de Ginebra, lugar en donde había denunciado las violaciones de derechos humanos sufridas por los pueblos indígenas durante un examen periódico universal. Según las denuncias, los soldados del ejército pudieron haber sido quienes ejecutaron el asesinato (A/HRC/10/36, párr. 9 y A/HRC/13/22/Add.3, párr. 21).

Además, las autoridades estatales han seguido recurriendo a los tribunales y la legislación restrictiva para hacer que los defensores y las defensoras desistan de su actividad y sancionarla. En particular, las y los defensores han enfrentado acusaciones de "incitar a la rebelión", difundir "informaciones falsas" y "dañar la reputación del país" por haber informado sobre la situación interna de los derechos humanos en reuniones internacionales dedicadas a este tema (E/CN.4/2005/101, párr. 37).

Ejemplos

En el año 2010, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, junto con el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, envió una comunicación en relación con un proyecto de ley que enmendaba el código penal en el sentido de criminalizar las actividades de las y los defensores por comunicarse con órganos extranjeros.

De acuerdo con la información recibida, el proyecto de ley incluía una disposición para el código penal que castigaría a "cualquiera que, de manera directa o indirecta, se ponga en contacto con los agentes de un Estado extranjero, una institución o una organización extranjera, con el propósito de instarlos a atacar los intereses del país y su seguridad económica". Por la comisión de este delito se pretendía imponer penas de hasta veinte años de prisión. La ausencia de una definición de lo que podría ser considerado como un ataque a los intereses del país y su seguridad económica también pudo haber interferido con el derecho de los defensores y las defensoras a la libertad de opinión y de expresión y el acceso a la financiación de los donantes extranjeros (A/HRC/16/44/Add.1 párrs. 2249 a 2252).

****

La Relatora Especial sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, junto con el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, envió una solicitud urgente en relación con un periodista y presidente de una organización de derechos humanos a quien se le condenó a once años de prisión. Se dictó una condena de diez años de prisión por "actuar contra la seguridad del Estado" mediante el establecimiento de una asociación de derechos humanos y se añadió una sentencia de un año de prisión por la "propaganda contra el sistema". De acuerdo con la información recibida, el fallo del tribunal incluía delitos como el "envío de informes falsos sobre la situación de los derechos humanos a organizaciones internacionales, por ejemplo, el Secretario General de las Naciones Unidas." El Gobierno respondió que la pena de prisión no había sido dictada en relación con sus actividades de defensa de los derechos humanos o cualquier otra actividad pacífica y que sus alegatos sobre la defensa de los derechos humanos eran más que un instrumento para cubrir sus actividades ilegales y engañar a los organismos internacionales de derechos humanos (A/HRC/10/12/Add.1, párrs. 1362 a 1365 y A/HRC/10/36, párr. 10 y 11).

Además de los casos reportados directamente a la titular del mandato sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, los informes del Secretario General relativos a la cooperación con las Naciones Unidas, sus representantes y los mecanismos en materia de derechos humanos, contienen descripciones de situaciones en las que las personas han sido intimidadas o han sufrido represalias por haber declarado o proporcionado información, haber recurrido a los procedimientos establecidos por la ONU, haber prestado asistencia jurídica con este fin, haber presentado comunicaciones con arreglo a los procedimientos establecidos por los instrumentos de derechos humanos o por ser parientes de las víctimas de violaciones de los derechos humanos o haber prestado asistencia jurídica o de otra índole a las víctimas.

Por ejemplo, los casos de represalias contenidas en el informe de 2010 incluyen casos de agresiones, amenazas, intimidación y acoso; detención, encarcelamiento y violencia física en contra de los defensores, incluyendo el asesinato; y campañas destinadas a deslegitimar las actividades de los defensores y las defensoras de los derechos humanos. Estos actos están dirigidos a poner fin o evitar que los individuos y los grupos cooperen con los mecanismos de Naciones Unidas[41].

Buenas prácticas y recomendaciones

- Prevenir y abstenerse de todo acto de intimidación o represalia contra los defensores y las defensoras

La Resolución de la extinta Comisión de Derechos Humanos 2005/9[42] y la resolución 12/2 (2009)[43] del Consejo de Derechos Humanos instan a los Estados a prevenir y abstenerse de todo acto de intimidación o represalia contra quienes han tratado de cooperar o han cooperado con organismos de derechos humanos de la ONU, han recurrido a los procedimientos establecidos por las Naciones Unidas, han declarado o proporcionado información, han recurrido a los procedimientos establecidos por la ONU, han prestado asistencia jurídica con este fin, han presentado comunicaciones con arreglo a los procedimientos establecidos por los instrumentos de derechos humanos o son familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos o han prestado asistencia jurídica o de otra índole a las mismas.

41 Véase el Informe del Secretario General sobre la cooperación con las Naciones Unidas, sus representantes y los mecanismos en materia de derechos humanos, A/HRC/14/19, 7 de mayo de 2010.

42 E/CN.4/RES/2005/9.

43 A/HRC/RES/12/2.

- Garantizar protección adecuada

La Resolución de la extinta Comisión de Derechos Humanos 2005/9[44] y la resolución 12/2 (2009)[45] del Consejo de Derechos Humanos instan a los Estados a garantizar una protección adecuada a los individuos y miembros de los grupos que deseen cooperar con las Naciones Unidas, sus representantes o los mecanismos en materia de derechos humanos. Los Estados también tienen el deber de acabar con la impunidad de tales acciones mediante el procesamiento de los autores, incluyendo a sus cómplices, de conformidad con las normas internacionales y mediante la reparación efectiva a las víctimas.

- Garantizar el acceso de los defensores a Naciones Unidas, sus representantes y los mecanismos

La Relatora Especial insta a los Estados a abstenerse de imponer restricciones de viaje y a garantizar a los defensores y las defensoras de los derechos humanos el acceso oportuno y suficiente a los órganos de las Naciones Unidas (incluyendo los Procedimientos Especiales, los órganos de tratados, el examen periódico universal y el Consejo de Derechos Humanos) y la posibilidad de presentar informes orales y escritos en los momentos más pertinentes sobre los problemas que se presentan, así como que dichos informes se examinen debidamente. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos podría facilitar un mayor acceso para las y los defensores (A/60/339, párrafo 64 (a)).

- Defensores y defensoras como un mecanismo de alerta temprana

La Oficina del Alto Comisionado debería de contemplar las maneras en que puede dar una respuesta rápida a los informes de las y los defensores de los derechos humanos, así como maneras a través de las cuales el trabajo de los defensores y las defensoras pueda ser utilizado de manera más efectiva como un mecanismo de alerta temprana para advertir al Consejo de Seguridad y al Consejo de Derechos Humanos sobre situaciones de deterioro de los derechos humanos (A/60/339, párrafo 64 (b)).

44 E/CN.4/RES/2005/9.
45 A/HRC/RES/12/2.

Capítulo V

El derecho a la libertad de opinión y de expresión

- ¿Dónde está protegido el derecho?
- El derecho a la libertad de opinión y de expresión y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de Derechos Humanos.
- ¿Qué conlleva el derecho a la libertad de opinión y de expresión?
- Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a la libertad de opinión y de expresión
- Restricciones permisibles con respecto a la libertad de opinión y de expresión
- Buenas prácticas y recomendaciones

¿Dónde está protegido el derecho?

El derecho a la libertad de expresión[46] se reconoce en diversos instrumentos internacionales y regionales, entre ellos:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 19),
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19),
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5 (d) (viii)),
- La Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 13)
- El Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 10),
- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 9),
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13),
- La Declaración de los Defensores y las Defensoras de los Derechos Humanos[47] (artículo 6).

46 El principal organismo internacional de derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos (Consejo), también incluye un Relator Especial sobre la libertad de opinión y de expresión, a través de su sistema de procedimientos especiales, nombrado en 1993. Asimismo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos nombró un Relator Especial sobre la libertad de expresión en África. En la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se prevé también un Relator Especial sobre la libertad de expresión, que redactó una Declaración de Principios sobre la libertad de expresión, aprobada en el año 2000.
47 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.

El derecho a la libertad de opinión y expresión y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de derechos humanos

La Declaración reconoce el derecho a la libertad de expresión en:

Artículo 6

Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;

b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;

c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

¿Qué conlleva el derecho a la libertad de opinión y de expresión?

La Libertad de expresión es otro de los derechos consustanciales a la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos. La Corte Interamericana ha manifestado que la libertad de expresión, "es un derecho fundamental en el desarrollo de una sociedad democrática, es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre[48].

48 Corte I.D.H., Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero del 2001. Serie C No. 74, párr. 149. Tal como se menciona en el Informe sobre

El derecho a la libertad de opinión y de expresión se conforma por tres elementos diferentes: a) el derecho a tener opiniones sin interferencia; b) el derecho a buscar y de recibir información, o el derecho al acceso a la información; y c) el derecho a difundir informaciones e ideas de toda índole[49]. La Declaración procura proteger sus funciones de vigilancia y promoción reconociendo su derecho a obtener y difundir información relativa al disfrute de los derechos humanos (A/58/380, párr. 14).

Defensoras de derechos humanos y el derecho a la libertad de opinión y de expresión

El derecho de la mujer a participar en la vida pública, incluso mediante la promoción y la protección de los derechos humanos, se recoge en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en diversos tratados internacionales, entre los que ocupan un lugar destacado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (A/HRC/16/44, párr. 17).

De acuerdo con el mandato de la Relatora Especial para integrar una perspectiva de género en su trabajo y prestar especial atención a la situación de las defensoras de los derechos humanos, la titular del mandato desea hacer hincapié en que los derechos reconocidos en la Declaración, aplican a todos los hombres y mujeres que se dedican a promover y proteger los derechos humanos en la medida en que acepten y apliquen los principios de universalidad y no violencia (A/HRC/16/44, párr. 21).

La desigualdad que padecen las mujeres en cuanto al disfrute de sus derechos está profundamente arraigada en la tradición, la historia y la cultura, incluso en las actitudes religiosas[50]. Estas actitudes también influyen en el disfrute y respeto del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho de acceso a la información[51]. Los Estados Partes deben cerciorarse que estas actitudes no se utilicen como pretexto para justificar la vulneración del derecho de la mujer a la igualdad ante la ley y al disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos[52].

la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), OEA/Ser.L/V/II.124, doc. 5 rev.1, 7 de marzo del 2006, párr. 79.

49 Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión A/HRC/14/23, párr. 24.

50 Comentario General No. 28: Igualdad de derechos entre mujeres y hombres (artículo 3) (sexagésima octava sesión, 2000) Comité de Derechos Humanos, párr. 5

51 Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión A/HRC/14/23, párr. 43, 20 de abril de 2010

52 Comentario General No. 28: Igualdad de derechos entre mujeres y hombres (artículo 3) (sexagésima octava sesión, 2000) Comité de Derechos Humanos, párr. 5

El derecho a la libertad de expresión tiene una dimensión individual y otra social. De acuerdo con la Corte Interamericana, este derecho requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido a manifestar su propio pensamiento. Representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por el otro, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno[53].

El derecho a la libertad de opinión y de expresión, como todos los derechos, impone a los Estados obligaciones jurídicas positivas y negativas: a) de respetar el derecho, o de abstenerse de interferir en el goce del derecho; b) de proteger, o de ejercer la diligencia debida a fin de prevenir, sancionar, investigar y reparar el daño causado por personas o entidades privadas; y c) de dar cumplimiento al derecho, o de tomar medidas positivas o proactivas a fin de hacer efectivo el derecho[54].

Con respecto al acceso a la información, hay varias medidas legislativas y procedimentales que los gobiernos deben implementar. Estas incluyen: el principio de máxima divulgación, la presunción del carácter público con respecto a reuniones y documentos fundamentales, amplias definiciones del tipo de información a la que se puede tener acceso, tarifas y plazos razonables, un examen independiente de las denegaciones de acceso y sanciones por incumplimiento[55].

Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a la libertad de opinión y de expresión

De acuerdo con la información recibida por la titular del mandato sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos, las tendencias que restringen o vulneran el derecho a la libertad de expresión incluyen:

53 Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-5/85, La Colegiación Obligatoria de la Asociación según Prescripción Legal para la práctica del periodismo. 13 de noviembre 1985. Serie A No. 5, párr. 30. Tal como se menciona en el Informe sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), OEA/Ser.L/V/II.124, doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 78.

54 Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del de echo a la libertad de opinión y de expresión A/HRC/14/23, párr. 25, 20 de abril de 2010.

55 Estos conceptos se desarrollan en la CIDH, Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión, 2003, Capítulo IV, a partir del párrafo 32. Tal como se menciona en el Informe sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), OEA/Ser.L/V/II.124, doc. 5rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 85.

- El uso de la legislación nacional sobre seguridad para perseguir a las y los defensores críticos del Gobierno

Pese a la protección prevista en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos[56] y las constituciones nacionales, la libertad de expresión ha sufrido los efectos más graves y negativos de las restricciones impuestas por las leyes nacionales de seguridad y de lucha contra el terrorismo. La información recibida por la titular del mandato contiene muchos ejemplos de cómo esas leyes se han utilizado para tipificar como delito formas aceptadas de disensión y suprimir el derecho de responsabilizar a los gobiernos (A/58/380, párr. 17). Se ha enjuiciado a periodistas por poner al descubierto casos de corrupción, errores de gestión y violaciones de los derechos humanos. Algunos Estados han aducido que informar sobre el VIH/SIDA o sobre presuntas violaciones de los derechos humanos perpetradas por miembros de un partido político en el gobierno o criticar las consecuencias de las políticas de seguridad del gobierno para los derechos humanos podrían constituir amenazas a la seguridad nacional (A/58/380, párr. 18).

El Comité de Derechos Humanos, en su Observación General N ° 34[57] sobre la libertad de opinión y de expresión, llama a los Estados Partes a actuar con cautela para asegurar que las disposiciones relativas a la seguridad nacional sean diseñadas y aplicadas de manera que se garantice la libertad de opinión y expresión. El Comité advierte que la invocación de las disposiciones nacionales de seguridad, tales como los delitos de traición y sedición, para procesar a periodistas, investigadores, ecologistas, defensoras o defensores de derechos humanos por haber difundido información de interés público no es compatible con el artículo 19, apartado 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Derechos Civiles y Políticos.

- Restricciones al acceso a la información

En muchos Estados, las disposiciones de las leyes sobre seguridad interna, secretos oficiales y sedición, entre otras, se han usado para negar a los defensores y las defensoras la libertad de información y enjuiciarlos por reunir y difundir información sobre el respeto de las normas relativas a los derechos humanos. Por

56 Incluidos los artículos 6, 7 y 8 de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos; los artículos 18 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 9 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; el artículo 9 de la Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

57 CCPR/C/GC/34 en el artículo 19, párr. 31.

ejemplo, con el pretexto de defender la seguridad nacional y promover la lucha contra el terrorismo, se ha limitado el acceso de las y los defensores a detenidos acusados de terrorismo; se han visto frustrados sus intentos de vigilar el respeto de los derechos humanos en los juicios por terrorismo; y se han obstaculizado sus tareas de reunión de información relativa a los derechos humanos en las zonas en conflicto, entre otras cosas. Desde el 11 de septiembre de 2001, el poder ejecutivo de muchos países ha aplicado condiciones de secreto más estrictas, incluso en casos ajenos al terrorismo. Ha ocurrido que el poder ejecutivo, después de calificar de terroristas a ciertos detenidos, se ha negado a facilitar información o presentar pruebas que justifiquen dicha calificación, incluso al poder legislativo y el sistema judicial. Al mismo tiempo, las leyes sobre la libertad de información que se habían concebido para asegurar que el gobierno tuviera que rendir cuentas, se están interpretando ahora con criterios más restrictivos (A/58/380, párr. 15).

La titular del mandato ha observado que, a medida que se desarrollan las situaciones de emergencia, los defensores y las defensoras tienen menos posibilidades de acceso a los lugares y a las personas que deben visitar para realizar su labor humanitaria. Cuando existen conflictos armados, las limitaciones al acceso obedecen en parte a los efectos del conflicto. No obstante, incluso en situaciones de emergencia donde no hay un conflicto armado, es evidente que se despliegan esfuerzos concertados y deliberados para limitar el acceso de los defensores y las defensoras de los derechos humanos e impedir su presencia (A/58/380, párr. 52). El acceso a lugares, personas e información es esencial para que las y los defensores puedan realizar su labor sobre derechos humanos, y así contribuir a restaurar, fortalecer o mantener la paz y la seguridad. A algunos defensores se les ha impedido hablar directamente con testigos y víctimas al denegarles el acceso a los lugares de detención o a los campamentos de desplazados, al no permitir que los interrogatorios se realicen en privado, o al intimidar a los testigos (A/60/339, párr. 52).

- El uso del sistema judicial para acosar a los defensores y las defensoras de derechos humanos y obstaculizar su labor

Las comunicaciones recibidas por la titular del mandato indican que las autoridades estatales recurren crecientemente a los tribunales y a la legislación restrictiva, como las leyes sobre seguridad, para que las y los defensores desistan de su actividad, o sancionarla. Varios defensores han sido acusados de subversión por haber establecido sitios web de derechos humanos en Internet, o de espionaje por haber difundido información en el extranjero, y también de intento de derribar al gobierno y dañar la reputación del país por haber informado sobre la situación interna de los derechos humanos en conferencias internacionales sobre

este tema. Otros han sido acusados de traición, actividades terroristas y complicidad con una organización ilegal, y de poner en peligro la integridad del Estado por actos tales como hacer declaraciones públicas en un idioma minoritario o publicar informes sobre los derechos de las minorías (E/CN.4/2004/94, párr. 52).

Otras acusaciones han incluido de "difamar a las autoridades", de "difundir falsa información que puede perturbar el orden público", de insultar a las fuerzas de seguridad, de perjudicar la imagen o la reputación del Estado y de sedición, todo lo cual se ha presentado como menoscabo de la seguridad nacional. La contravención de estas disposiciones se ha castigado con multas, detención, prisión preventiva, enjuiciamiento penal y la imposición de muy largas penas de cárcel (A/58/380, párr. 19). El Relator Especial en materia de libertad de expresión establece que estas figuras penales tampoco pueden ser utilizadas para proteger entes o construcciones abstractas o subjetivas tales como el Estado, los símbolos nacionales, la identidad nacional, las culturas, las escuelas de pensamiento, las religiones, las ideologías o las doctrinas políticas. Lo anterior está en congruencia con lo que el Relator Especial ha sostenido en cuanto a que el derecho internacional de los derechos humanos protege a individuos y grupos humanos, no a entes abstractos o instituciones que están sujetos a estudio, comentario o crítica[58].

Ejemplo

En enero de 2010, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, junto con el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, enviaron una comunicación relativa a una defensora de los derechos de la mujer, fotógrafa y cineasta. Según la información recibida, en diciembre de 2009, el Departamento del Interior informó a la defensa que había sido acusada por calumniar, insultar y realizar actividades sin autorización bajo el código penal. Los cargos se refieren a la publicación de un álbum de fotos titulado "Mujeres y hombres: desde el amanecer hasta el atardecer". El álbum se publicó en 2007 y contiene 110 fotografías relacionadas con las tradiciones y costumbres en el país. También produjo dos documentales, titulados "Mujeres y Hombres en Costumbres" y "Código de Virginidad". Se ha informado que estos cargos fueron a raíz de una investigación abierta por la agencia del gobierno que trata con los medios de comunicación e información en noviembre de 2009, sobre varios libros y películas que tratan de temas de género. Se expresó la preocupación de que las acusaciones en su contra podrían haber sido directamente relacionadas con su labor legítima en defensa de los derechos humanos (A/HRC/16/44/Add.1, párr. 2347 a 2350).

58 Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión A/HRC/14/23, párr. 84, informe del 20 de abril de 2010.

Según la Relatora Especial, las autoridades y los agentes no estatales recurren, cada vez en mayor medida, a demandas civiles y penales por difamación contra los defensores y las defensoras por levantar su voz en contra de las violaciones de la libertad de opinión y de expresión y por llevar a cabo actividades en defensa de elecciones libres y justas. Las demandas civiles por difamación, utilizadas en particular contra los periodistas y los periódicos, son tan perjudiciales como los cargos penales por difamación y tienen consecuencias desastrosas para la libertad de opinión y de expresión. Las fuertes multas que se les imponen pueden llevar a la quiebra y poner en peligro la existencia misma de los periódicos. Las demandas civiles por difamación se interponen también con el fin de silenciar a los opositores políticos, que son posteriormente condenados a pagar fuertes multas. Asimismo, a menudo se inician acciones civiles y penales por difamación y calumnia contra miembros de ONG de derechos humanos que se pronuncian en contra de las violaciones de los derechos humanos. Las multas y penas de prisión impuestas pueden efectivamente impedir el funcionamiento de dichas organizaciones, mientras que la amenaza de procesos civiles y penales puede también conducir a la autocensura y a la disminución de la vigilancia del respeto de los derechos humanos (A/HRC/13/22, párr. 33).

El Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión también ha subrayado que los delitos de difamación han sido una de las causas principales de encarcelamiento de periodistas en todo el mundo[59]. Ha recibido un gran número de casos de personas enjuiciadas o encarceladas por difamación, libelo y calumnia[60]. En este contexto, es importante destacar que las personas que ocupan cargos públicos están más expuestas al escrutinio y la crítica por su papel. Como la Comisión Interamericana ha establecido, no puede legítimamente imponerse una sanción que impida o restrinja la labor crítica necesaria de las defensoras y defensores de derechos humanos cuando realizan el escrutinio de las personas que ejercen cargos públicos. Una sanción desmedida puede provocar el silenciamiento de tales críticas[61].

59 Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/7/14, párr. 39, 28 febrero 2008.
60 Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión A/HRC/11/4, párr. 9, informe de 30 de abril 2009.
61 Informe sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), OEA/Ser.L/V/II.124, doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 81.

- Leyes que limitan la libertad de prensa

Las leyes que limitan la impresión y la publicación se han utilizado para coartar la libertad de prensa (A/58/380, párr. 18). El Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, hace notar una importante tendencia observada en muchas regiones: la aprobación de legislación que limita indebidamente la libertad de expresión promoviendo la injerencia del Estado en la independencia editorial; creando procedimientos subjetivos de adjudicación de licencias que se usan para clausurar determinados medios; restringiendo la capacidad de los periodistas, en particular de los corresponsales extranjeros, para desarrollar su labor con libertad; e imponiendo graves limitaciones al funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en materia de financiamiento[62].

- Censura, suspensión, cierre o prohibición de medios de comunicación

Al Relator Especial de la promoción y protección del derecho a la libre opinión y expresión le preocupa el recurso generalizado a la censura, directa o indirecta, que sigue empleándose en muchas regiones del mundo. Entre sus preocupaciones está el uso de reglamentos administrativos demasiado subjetivos, en particular procedimientos de adjudicación de licencias y de tributación, a fin de clausurar o suspender determinados medios de difusión[63]; censura de sitios web y que muchos gobiernos tienen interés en controlar, vigilar y censurar los medios de difusión digitales, en particular Internet, castigando a cientos de los llamados ciberdisidentes[64]. El Relator Especial destaca además que, en varios casos, esas restricciones ilegítimas al derecho a la libertad de opinión y de expresión han sido aceptadas e incluso facilitadas por algunas de las más importantes empresas de servicios de Internet, que en su mayoría están instaladas en países democráticos. Por ejemplo, los motores de búsqueda han aceptado que muchos gobiernos les impusieran censura y controles estrictos, como el bloqueo de "términos políticamente delicados" en los resultados de las búsquedas que se presentan a los usuarios. Asimismo, al Relator Especial le preocupa profundamente que muchas empresas grandes de servicios de Internet hayan revelado información personal de sus usuarios para que los gobiernos pudieran identificar y condenar a escritores que usan Internet como medio de comunicación[65].

62 Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/11/4, párr. 9, informe de 30 abril de 2009.
63 Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/7/14, párr. 21, 28 de febrero de 2008.
64 Op. cit., párr. 23.
65 Op. cit., párr. 24.

- Ataques en contra de defensores de derechos humanos y periodistas

Durante la investigación de abusos de derechos humanos, los miembros de las ONG de derechos humanos y los periodistas son a menudo blanco de ataques y objeto de amenazas, agresiones y actos de intimidación y, en algunos casos, han sido incluso secuestrados y asesinados (A/HRC/13/22, párr. 55). Los defensores, las defensoras y los periodistas también han sido objeto de arresto y detención tras la publicación de cartas solicitando la mejora de la situación de los derechos humanos, por publicar artículos críticos a las políticas gubernamentales y por denunciar violaciones de los derechos humanos. Los periodistas también han sido detenidos para prevenir que critiquen a las figuras de autoridad.

La titular del mandato ha destacado que las periodistas y las profesionales de los medios de comunicación que se dedican a cuestiones relacionadas con los derechos humanos también parecen estar expuestas a riesgos como resultado de su trabajo. Ese grupo incluye a las periodistas de investigación que se ocupan de temas relacionados con los derechos humanos, las columnistas que promueven la reforma de los derechos humanos, las reporteras que informan sobre violaciones de los derechos humanos y las blogueras (A/HRC/16/44, párr. 47).

Las comunicaciones enviadas señalan que los defensores y las defensoras de los derechos humanos son objeto de una atención desproporcionada antes, durante o inmediatamente después de dar publicidad a cuestiones relativas a los derechos humanos. En particular, las y los defensores han sido señalados en el momento de la publicación de informes, artículos, peticiones, cartas abiertas, programas de radio, declaraciones públicas y campañas denunciando violaciones de los derechos humanos y criticando al gobierno y a las autoridades del Estado por la adopción de políticas y prácticas incompatibles con las normas internacionalmente reconocidas de los derechos humanos (E/CN.4/2004/94, párr. 43 y E/CN.4/2005/101, párr. 29).

La titular del mandato cuenta ya con un amplio número de casos relativos a periodistas que informan sobre los derechos humanos y que, por ese motivo, son elegidos como objetos de ataques. La titular del mandato los considera defensores de los derechos humanos e interviene sistemáticamente para protegerlos. El papel de esos periodistas en el seguimiento de casos a nivel nacional mediante el periodismo de investigación puede influir decisivamente, al generar conciencia en la opinión pública y arrojar luz sobre las responsabilidades de los autores. Los medios de difusión desempeñan su papel en la promoción y la protección de los derechos humanos (A/63/288, párr. 54).

Los defensores y las defensoras que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales son también objeto de amenazas e intimidación cuando tratan de acceder a la información. En algunos países, a los defensores y las defensoras que tratan de recopilar información sobre violaciones de los derechos humanos o del derecho humanitario que se cometen en zonas determinadas, se les impide hacerlo, a menudo de forma violenta, incluyendo el asesinato, el acoso y las amenazas. En los países en donde está en juego el control de los recursos naturales, los defensores y las defensoras se han visto particularmente amenazados al denunciar la falta de transparencia de los contratos entre el Estado y las empresas privadas (A/HRC/13/22, párr. 40).

Muchas violaciones a la libertad de expresión ocurren en el contexto de manifestaciones pacificas[66]. El Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos de libertad de opinión y expresión apunta que muchos de los ataques contra periodistas, estudiantes, activistas de derechos humanos y sindicalistas que ocurren como represalia por haber ejercido su derecho a la libertad de opinión y de expresión se vinculan a la represión de protestas pacíficas con las que se pretende expresar desacuerdo con alguna política del gobierno nacional o local o con las actividades de grandes empresas[67]. La época de elecciones es un período en que los defensores y las defensoras enfrentan mayores riesgos. La libertad de expresión y de reunión son a menudo limitadas antes, durante y después de las elecciones. En muchos casos, los actos de intimidación comienzan mucho antes del inicio de las campañas electorales, por lo que las soluciones para mejorar la seguridad de las y los defensores durante las elecciones deberían también tener en cuenta ese período previo. (A/HRC/13/22, párr. 56).

Restricciones permisibles con respecto a la libertad de opinión y de expresión

Como se mencionó anteriormente, el derecho a la libertad de opinión y de expresión comprende tres aspectos diferentes: a) el derecho a sostener opiniones sin interferencia; b) el derecho de acceso a la

66 Ver las siguientes notas de prensa disponibles en inglés: Expertos de la ONU hacen un llamamiento urgente a Siria a tomar medidas enérgicas e implementar reformas, 15 de abril de 2011; Promesas incumplidas en Bahrein - los expertos de la ONU cuestionan los compromisos de derechos humanos del gobierno, 22 de marzo de 2011; Libia:- Alto a la masac e- expertos de la ONU, 22 de febrero de 2011; Bahrein / Libia: Expertos de la ONU exhortan a las autoridades garantizar el derecho a protestar sin miedo a ser heridos o muertos, 18 de febrero de 2011; Los gobiernos deben prestar más atención a las voces de la gente -los expertos de la ONU, 03 de febrero 2011 ; Túnez: -Las palabras deben convertirse en realidad, el uso excesivo de la fuerza debe terminar -Expertos de derechos humanos de la ONU, 14 de enero de 2011.

67 Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de exp esión A/HRC/11/4, párr. 8, informe de 30 abril de 2009.

información, y (c) el derecho a difundir informaciones e ideas de toda índole. En cuanto al primer aspecto, se trata de un derecho para el cual el Pacto no admite excepciones ni restricciones[68].

En cuanto a los otros dos aspectos, el artículo 19, párrafo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales y por esta razón se permiten ciertas restricciones del derecho en interés de terceros o de la comunidad en su conjunto. No obstante, cuando un Estado Parte considera procedente imponer ciertas restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, éstas no deberán poner en peligro ese derecho en sí mismo[69]. El párrafo 3 establece tres condiciones que han de cumplir las restricciones: las restricciones deberán estar "previstas por la ley"; únicamente pueden imponerse por una de las razones establecidas en los apartados a) y b) del párrafo 3; y deben justificarse como "necesarias" a fin de que el Estado Parte alcance uno de esos propósitos: a) el respeto a los derechos o las reputaciones de otros; b) la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o la moral pública[70].

El Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha enfatizado que las restricciones a los siguientes elementos del derecho a la libertad de expresión no son permisibles:

> (i) La discusión de políticas del gobierno y el debate político; la información sobre los derechos humanos, las actividades del gobierno y la corrupción en el gobierno; la participación en campañas electorales, manifestaciones pacíficas o actividades políticas en pro de la paz y la democracia, en particular, y la expresión de opiniones o discrepancias, ideas religiosas o creencias, entre otros, por miembros de minorías o de grupos vulnerables;
>
> (ii) La libre circulación de la información y las ideas, comprendidas prácticas tales como la prohibición o el cierre injustificados de publicaciones u otros medios de difusión y el abuso de las medidas administrativas y la censura;

68 Observación General No. 10: Libertad de expresión (art. 19) (Decimonoveno período de sesiones, 1983), Comité de Derechos Humanos, párr. 1.
69 Ibíd., Párr. 4.
70 Ibíd., Párr. 4.

(iii) El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, como la radio, la televisión e Internet, y la utilización de tales tecnologías[71].

A pesar de estas disposiciones, tanto la Relatora Especial sobre los defensores y las defensoras de derechos humanos y el Relator Especial sobre la libertad de opinión y de expresión continúan recibiendo información acerca de las restricciones impuestas a este derecho. Los Estados obstruyen el acceso a lugares, personas o información esencial para que los defensores y las defensoras puedan llevar a cabo su trabajo, y siguen recurriendo a la utilización del sistema penal para criminalizar a las y los defensores con el fin de silenciar la disidencia o la crítica. En vista de estas tendencias y las prácticas, el Relator Especial sobre la libertad de opinión y de expresión ha propuesto los siguientes principios[72] que se pueden utilizar para decidir qué limitaciones y restricciones al derecho a la libertad de expresión son legítimas en el marco de los estándares de derechos humanos:

Principios para determinar las condiciones necesarias para establecer las limitaciones o restricciones permisibles y legítimas a la libertad de expresión[73]

a) La restricción o limitación no debe menoscabar o poner en peligro la esencia del derecho a la libertad de expresión.

b) La relación entre el derecho y la limitación/restricción, o entre la norma y la excepción, no puede revertirse.

c) Cualquier restricción debe estar prevista por ley formal previa emitida por el órgano legislativo del Estado.

71 Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/14/23, párr. 81, 20 de abril de 2010

72 Los principios que se proponen han sido recolectados por el Relator Especial, a partir de varias fuentes públicas, tales como los Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (E/CN.4/1985/4, anexo) y las Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos, incluyendo la No. 10 (artículo 19 del Pacto), No. 11 (artículo 20 del Pacto), y No. 27 (artículo 12 del Pacto). Si bien este último refiere a la libertad de circulación, plasma la posición del Comité de Derechos Humanos sobre las limitaciones permisibles a los derechos establecidos en el Pacto. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/14/23, párr. 78, 20 de abril de 2010.

73 Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/14/23, párr. 79, 20 de abril de 2010.

d) La ley que establece una restricción o limitación debe ser accesible, concreta, clara y sin ambigüedades, a fin de permitir el conocimiento y aplicación de la ley a todas las personas. Además debe ser compatible con el derecho internacional de los derechos humanos, y le corresponde al Estado la carga de probar dicha congruencia.

e) La ley que establece la restricción o limitación debe contemplar el recurso o mecanismos para impugnar la aplicación ilegal o abusiva de la limitación del derecho, incluyendo un pronto, completo y efectivo examen judicial de la validez de la restricción por un tribunal o corte independiente.

f) Ninguna ley que establezca una restricción o limitación podrá ser arbitraria o irrazonable, ni podrá ser utilizada como mecanismo de censura política o para silenciar la crítica a funcionarios o políticas públicas.

g) Toda restricción impuesta al derecho debe ser "necesaria", lo que implica que:

i) Se basa en uno de los fundamentos que justifican limitaciones reconocidos por el Pacto;

ii) Responde a una necesidad pública o social, apremiante para prevenir la vulneración de un bien jurídico tutelado superior;

iii) Persigue un fin legítimo;

iv) Es proporcional a dicho fin, y supone el instrumento menos restrictivo entre los que conduzcan al resultado deseado. La carga de justificar la legitimidad y necesidad de una limitación o restricción recaerá en el Estado.

h) Son legítimas también ciertas limitaciones específicas si son necesarias para que el Estado cumpla con su obligación de prohibir ciertas expresiones que causan grave daño a los derechos humanos de otros, tales como:

i) Artículo 20 del Pacto que establece que deberán ser prohibidas por ley "toda propaganda a favor de la guerra" y "toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia";

ii) Inciso c) del párrafo 1 del artículo 3 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niñas, niños, la prostitución infantil y la utilización de niñas y niños en la pornografía, que indica que los Estados deben incorporar en su legislación penal "la producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión [...] de pornografía infantil";

iii) Inciso a) del artículo 4 de la Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial, relativo a "hacer punible toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color y origen étnico";

iv) Inciso c) del artículo III de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, que establece que "la instigación directa y pública a cometer el genocidio" será castigada.
i) En el caso de restricciones ya establecidas, debe revisarse y evaluarse la continuidad de las mismas periódicamente.

j) En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, que ameriten que el Estado suspenda temporalmente algunos derechos, incluyendo la libertad de expresión, estas suspensiones serán legítimas si dicho estado de excepción se establece en congruencia con los criterios enunciados en el artículo 4 del Pacto y la Observación General No. 29 del Comité de Derechos Humanos. En ningún caso, el Estado de excepción podrá ser utilizado como un mecanismo que pretenda únicamente limitar la libertad de expresión y evitar la crítica hacia quienes ejercen el poder.

k) Toda restricción o limitación debe ser congruente con otros derechos garantizados en el Pacto y otros instrumentos del derecho internacional de derechos humanos, así como con los principios fundamentales de universalidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

l) Toda restricción o limitación deberá ser interpretada a la luz y en el contexto del derecho particular del que se trate. Cuando exista duda sobre la interpretación o alcance de una ley que establezca una limitación o restricción, debe prevalecer la protección de los derechos humanos fundamentales.

Buenas prácticas y recomendaciones

- Garantizar el ejercicio efectivo de la libertad de expresión

Los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión de todas las personas y sectores sociales sin exclusión ni discriminación alguna[74].

74 Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/14/23, párr. 119, 20 de abril de 2010.

- La legislación sobre seguridad no debe ser utilizada para perseguir a los defensores y las defensoras

Los Estados deberían velar por que la legislación relativa a la seguridad no se aplique en contra de las y los defensores de los derechos humanos como medio para impedir su labor. La suspensión de normas de derechos humanos y la concesión de facultades adicionales a las fuerzas de seguridad no deberían obstaculizar la labor de los defensores y las defensoras ni permitir que éstos fueran objeto de represalias (A/58/380, párr. 70).

- Garantizar el acceso a lugares de detención e información básica

Los Estados deben asegurar que, al poner en práctica la legislación relativa a la seguridad, quedará garantizada la posibilidad de que los defensores y las defensoras supervisarán con eficacia la aplicación de esas disposiciones y los procedimientos judiciales, así como la integridad física de las personas sujetas a esa legislación. Por ejemplo, en el contexto de la detención y de los períodos de prisión preventiva de una persona en el marco de la legislación relativa a la seguridad, las y los defensores, como mínimo, deberían tener periódicamente acceso al detenido y a la información básica sobre el fundamento de las acusaciones causantes de su detención. Se trata de dos condiciones mínimas indispensables para que los defensores y las defensoras supervisen los derechos humanos más fundamentales afectados por la aplicación de la legislación relativa a la seguridad (A/58/380, párr. 74).

- Las leyes y políticas deben reflejar el derecho de acceso a la información

Los Estados deben velar porque en las leyes y las políticas se refleje el derecho de los defensores y las defensoras de los derechos humanos a acceder a esa información y a esos lugares y porque se dé a las autoridades competentes la formación necesaria para que ese derecho se respete plenamente (E/CN.4/2006/95, párr. 86). En relación con el acceso a la información en poder del Estado, éste tiene la obligación de tomar todas las medidas necesarias para cumplir plenamente sus obligaciones de conformidad con el artículo 22, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los Estados también deberían asegurarse de poner a disposición del público la información en poder de los actores no estatales —y en particular de las empresas privadas— que pueda perjudicar al público o esté relacionada con el interés público (A/HRC/13/22, párr. 41). Los Estados deben establecer un mecanismo independiente y eficaz para este propósito.

- Evitar las medidas destinadas a criminalizar la libertad de expresión

Los Estados deben abstenerse de criminalizar cualquier manifestación de la libertad de expresión, como medio de limitarla o censurarla, por lo que toda iniciativa de este tipo debe ser abolida, salvo las restricciones permisibles y legítimas establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos[75].

- Los delitos de difamación deben tratarse bajo la legislación civil

Los Estados deben despenalizar la difamación y otros delitos similares. Estos deberían tratarse con arreglo al derecho civil. La cuantía de las multas pagadas como reparación debe ser razonable y permitir la continuación de la actividad profesional. Los gobiernos deben poner en libertad inmediata e incondicional a todos los periodistas detenidos en razón de sus actividades en los medios de comunicación. Las penas de prisión deberían quedar excluidas en los delitos que se refieren a la reputación de otras personas, como la difamación y la calumnia[76].

- Abstenerse de introducir nuevas normas

Los gobiernos también deben abstenerse de introducir nuevas normas que persigan los mismos objetivos que las leyes de difamación bajo términos jurídicos distintos, como la desinformación y la difusión de información falsa. Bajo ningún concepto deberían considerarse delitos las críticas a la nación, sus símbolos, el gobierno, sus miembros y sus actividades[77].

75 Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/14/23, párr. 120, 20 de abril de 2010.
76 Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/4/27, párr. 81, 2 de enero 2007.
77 Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/4/27, párr. 82, el informe del 2 de enero 2007

Capítulo VI

El derecho a la protesta

- ¿Dónde está protegido el derecho?
- El derecho a la protesta y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
- ¿Qué conlleva el derecho a la protesta?
- Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a la protesta
- Buenas prácticas y recomendaciones

¿Dónde está protegido el derecho?

La protección del derecho a la protesta se basa en el reconocimiento y la protección de una serie de derechos que incluyen la libertad de expresión y opinión, la libertad de asociación, la libertad de reunión pacífica y los derechos sindicales, en particular el derecho de huelga (A/62/225, párr. 12). Para disposiciones específicas relativas a la libertad de expresión y de opinión, libertad de asociación y libertad de reunión pacífica, consulte las secciones pertinentes. El derecho a la protesta también abarca el derecho de huelga, reconocido en varios instrumentos internacionales y regionales, incluyendo:

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículo 8),
- La Carta Interamericana de Garantías Sociales de 1948 (Artículo 27),
- La Carta Social Europea de 1961 (Artículo 6 (4)),
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de1988 (Artículo 8 (1) (b)),
- El Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (el derecho de huelga se considera un corolario intrínseco del derecho de sindicación protegido por el artículo 11 de esa Convención), y
- La Declaración de los Defensores y las Defensoras de los Derechos Humanos[78] (artículo 5 (a)).

78 Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

El derecho a la protesta y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos

La Declaración reconoce el derecho a la protesta en:

Artículo 5 (a)

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional: [...]
a) A reunirse o manifestarse pacíficamente; [...]

Véase también Provisiones relevantes relacionados con la libertad de opinión y de expresión (Artículo 6) y la libertad de asociación (Artículo 5)

¿Qué conlleva el derecho a la protesta?

A lo largo de la historia, las protestas y manifestaciones han sido motores de cambio y factores importantes que contribuyeron a la promoción de los derechos humanos. En todas las regiones del mundo y en todas las épocas de la historia, defensoras y defensores anónimos y activistas reconocidos han liderado e inspirado movimientos de protesta que prepararon el terreno para los logros conseguidos en la esfera de los derechos humanos. Las protestas de los defensores y las defensoras de los derechos humanos en todo el mundo han marcado hitos en la historia, ya sea la desobediencia civil como forma de protesta no violenta propugnada por Mahatma Gandhi para reclamar el derecho del pueblo de la India a la libre determinación, la marcha encabezada por Martin Luther King Jr. en Washington, D.C. para exigir el fin de la segregación racial en los Estados Unidos de América, las Madres de la Plaza de Mayo que todos los jueves por la tarde caminan con sus pañuelos blancos alrededor de esa plaza de Buenos Aires para denunciar los crímenes de la dictadura argentina, o las manifestaciones del 1° de mayo en defensa de los derechos de los trabajadores (A/62/225, párr. 4).

La titular del mandato hace notar que el derecho a la protesta es un derecho plenamente desarrollado que comprende el disfrute de una serie de derechos reconocidos internacionalmente y reiterados en la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos. Esos derechos incluyen la libertad de expresión y opinión, la libertad de asociación, la libertad de reunión pacífica y los derechos sindicales, en particular el derecho de huelga (A/62/225, párr. 96). La protección del derecho a la protesta en el contexto de la libertad de reunión conlleva obligaciones tanto negativas como positivas. La obligación negativa del Estado de no interferir en las protestas pacíficas debe ir acompañada de la obligación positiva de proteger a los titulares del derecho a la protesta en el ejercicio de ese derecho, en particular cuando las personas que protestan defienden puntos de vista impopulares o controvertidos o pertenecen a minorías u otros grupos que están expuestos a un riesgo mayor de victimización, ataques u otras formas de intolerancia (A/62/225, párr. 97).

De la misma manera, el Tribunal Europeo añadió que para asegurar el disfrute real y efectivo de la libertad de reunión pacífica no basta con que el Estado se limite a cumplir la obligación de no interferir. El cumplimiento de la disposición sobre la reunión pacífica impone al Estado obligaciones positivas y negativas(A/62/225, párr. 38). Por un lado, el Estado debe abstenerse de interferir en el derecho de reunión, que es aplicable también a las manifestaciones que puedan molestar u ofender a personas opuestas a las ideas o demandas que se pretenden promover en esas manifestaciones. Si toda probabilidad de que se produjeran tensiones o intercambios acalorados entre grupos opositores se utilizara como justificación para prohibir las manifestaciones, se estaría privando a la sociedad de la oportunidad de escuchar opiniones diferentes. Por otro lado, es posible que el Estado tenga que adoptar medidas positivas para proteger a los participantes en manifestaciones legales de los manifestantes en contra (A/62/225, párr. 40).

Además de esas obligaciones, en opinión de la titular del mandato, el respeto y el ejercicio del derecho a la protesta imponen a los Estados la obligación de adoptar medidas deliberadas, concretas y selectivas para promover, mantener y fortalecer el pluralismo, la tolerancia y una actitud abierta con respecto a la disensión en la sociedad (A/62/225, Resumen).

Asimismo, en un caso[79] que concierne a miembros de organizaciones no gubernamentales que trabajaban, entre otras cosas, temas relacionados con la discriminación por motivos de orientación sexual, se les

79 El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Baczowski y otros contra Polonia, solicitud N ° 1543-1506, sentencia de 3 de mayo de 2007.

denegó el permiso para reunirse. Pese a ello, las manifestaciones se celebraron en las fechas previstas. No obstante, el Tribunal Europeo observó que esas manifestaciones se habían celebrado sin la presunción de legalidad y que esa presunción era esencial para el ejercicio efectivo y sin trabas del derecho a la libertad de reunión. El Tribunal observó que la denegación de autorización podía tener un efecto desalentador entre los participantes en las manifestaciones. El Tribunal señaló además que el pluralismo, la tolerancia y una actitud abierta son particularmente importantes en una sociedad democrática. Democracia no quiere decir que las opiniones de la mayoría deban prevalecer siempre: se debe lograr un equilibrio que asegure un trato justo y apropiado de las minorías y que evite todo tipo de abuso de la posición predominante. El Tribunal describió al Estado como el máximo garante del principio del pluralismo, una función que conlleva obligaciones positivas para asegurar el disfrute efectivo de los derechos. Esas obligaciones son de particular importancia para las personas que defienden puntos de vista impopulares o que pertenecen a minorías, ya que son las más vulnerables a la victimización (A/62/225, párr. 46).

La titular del mandato hace notar que el derecho a protestar es un elemento fundamental del derecho de participación en toda estructura democrática y las restricciones impuestas a este derecho deben analizarse detenidamente para determinar si son necesarias y razonables (A/61/312, párr. 56). De la misma manera, la Comisión Interamericana subrayó que la participación política y social a través de la manifestación pública era importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades. Esa participación, como ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, revestía un interés social imperativo, lo que dejaba al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación de este derecho. La Comisión Interamericana considera que los Estados deben establecer medidas administrativas de control para asegurar que sólo se recurra excepcionalmente al uso de la fuerza en manifestaciones y protestas públicas en los casos en que sea necesario y deben adoptar medidas de planificación, prevención e investigación de los casos en que haya habido abuso de la fuerza[80] (A/62/225, párr. 33).

En cuanto a las restricciones permisibles, se pueden imponer restricciones a manifestaciones públicas, siempre que sea por razones de seguridad nacional o seguridad pública, orden público, protección de la salud y la moral públicas o protección de los derechos y libertades de los demás (A/62/225, párr. 21). Por ejemplo, en consonancia con la posición del Comité de Derechos Humanos[81] y con la opinión de la

80 Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/ II.124, doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 68.

81 Comité de Derechos Humanos, Auli Kivenmaa v. Finlandia, véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento N ° 40 (A/49/40), vol. II, anexo IX, sec. N.

Comisión Europea[82] para la Democracia por el Derecho[83], el Tribunal sostuvo que el establecimiento de un régimen que exija la notificación previa de reuniones pacíficas no supone necesariamente la violación de ese derecho siempre que el requisito de notificación previa no restrinja de manera indirecta el derecho a celebrar reuniones pacíficas (A/62/225, párr. 43).

En un caso en que el requisito de pre-notificación no se había cumplido, el Tribunal reconoció que la protesta era ilegal porque no se había cumplido el requisito de notificación previa. No obstante, el Tribunal señaló que el hecho de que exista una situación de ilegalidad no justifica la infracción de la libertad de reunión. Según el Tribunal, no había ningún indicio de que la reunión supusiera un peligro público, aparte de algún problema de tránsito. En opinión del Tribunal, si los manifestantes no recurren a la violencia es importante que las autoridades muestren cierto grado de tolerancia hacia las reuniones pacíficas. Por consiguiente, el Tribunal consideró que la intervención de la policía por la fuerza había sido desproporcionada e innecesaria para prevenir disturbios[84] (A/62/225, párr. 44).

Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a la protesta

Varios órganos de tratados[85] han identificado deficiencias respecto a la implementación de la participación en manifestaciones públicas. El Comité de Derechos Humanos señaló las siguientes: a) la prohibición de manifestaciones; b) la imposición de restricciones injustificadas a la celebración de manifestaciones; c) la exigencia de requisitos innecesarios para la obtención de autorizaciones, lo que afecta el disfrute de la libertad de reunión; d) la falta de recursos para apelar contra las decisiones por las que se niega el permiso para celebrar manifestaciones; e) el arresto de manifestantes en condiciones que equivalen a detención arbitraria; f) la existencia de leyes que no se ajustan a los principios del derecho internacional relativo a los derechos humanos, ya sea porque dificultan o penalizan el disfrute de la libertad de reunión y del derecho a la protesta o porque establecen procedimientos que atentan contra la posibilidad de disfrutar del derecho de reunión pacífica; g) la existencia de leyes contra el terrorismo en las que la definición de "terrorismo" es tan amplia que pone en peligro la participación en actividades legítimas en una sociedad

82 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Oya Ataman v. Turkey, solicitud N° 74552/01, sentencia de 5 de diciembre de 2006.
83 La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, más conocida como Comisión de Venecia, es el órgano consultivo del Consejo de Europa, sobre temas constitucionales. Fundada en 1990, la Comisión ha desempeñado un papel destacado en la adopción de constituciones que se ajusten a tradición constitucional europea. La Comisión se ha convertido en un centro de análisis legal independiente reconocido internacionalmente.
84 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Oya Ataman v. Turkey, solicitud N° 74552/01, sentencia de 5 de diciembre de 2006.
85 Los órganos de tratados son comités de expertos que vigilan la aplicación de los tratados internacionales.

democrática, como las manifestaciones públicas (A/62/225, párr. 20).

Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló algunas deficiencias en el ejercicio del derecho de huelga, como marcos jurídicos que no se ajustaban a las obligaciones internacionales, las restricciones del derecho de huelga y prohibiciones o limitaciones del derecho de huelga de los funcionarios públicos (A/62/225, párr. 22). Entre las deficiencias en el marco jurídico que afectan al derecho de huelga se encuentran: a) la tipificación de la huelga como delito; b) la no inclusión del derecho de huelga en la legislación nacional; c) la existencia de leyes que prohíben a los trabajadores ir a la huelga; d) la existencia de leyes que permiten la sustitución de los trabajadores en huelga; e) la exclusión injustificada de ciertas categorías de trabajadores del derecho a ponerse en huelga, como el caso de los maestros o los profesores universitarios del sistema público de enseñanza; f) la prohibición de las huelgas de todos los funcionarios y empleados públicos; g) la utilización de definiciones demasiado amplias de "servicios mínimos" que afectan al derecho de huelga de los funcionarios públicos (A/62/225, párr. 23).

La titular del mandato ha recibido una gran cantidad de información sobre violaciones al derecho a la protesta. Las comunicaciones enviadas por la titular del mandato conciernen a activistas de derechos humanos que protestaban contra la declaración del estado de emergencia, en apoyo a la independencia del poder judicial, que denunciaban las condiciones de encarcelamiento y la ausencia de derechos de visita para los familiares de los presos políticos, que demandaban mayor libertad de religión y protestaban contra las prácticas discriminatorias hacia las comunidades étnicas. Las protestas también se han vinculado a la aprobación de leyes restrictivas, tales como una legislación de seguridad interna o de un proyecto de ley de comunicación que podrían ser utilizados para restringir la libertad de prensa. Los defensores y las defensoras participantes en estas protestas han sufrido acoso, intimidación, violencia, arrestos, detenciones, malos tratos y, en algunos casos, han sido asesinados[86].

Además de los ejemplos anteriores, el mandato identifica deficiencias específicas en la protección de los siguientes grupos de manifestantes y áreas temáticas:

86 Véanse los informes de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya, resumen de los casos transmitidos a los gobiernos y respuestas recibidas, Anexo A/HRC/16/44/Add.1 (28 de febrero de 2011), un Consejo de Derechos Humanos / / 13/22/Add.1 (24 de febrero de 2010) y A/HRC/10/12/Add.1 (4 de marzo de 2009). Véase también el informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani, resumen de los casos transmitidos a los gobiernos y respuestas recibidas, Anexo A/HRC/7/28/Add.1 (5 de marzo, 2008).

- Defensoras participantes en manifestaciones

Las defensoras suelen enfrentarse con mayores riesgos cuando participan en actividades públicas colectivas en razón de las percepciones del papel tradicional de la mujer en algunas sociedades, y se convierten en el blanco de agentes no estatales (A/61/312, párr. 72). Las protestas organizadas por defensoras abarcan tanto a defensoras pertenecientes a grupos y asociaciones que participan en manifestaciones sobre cuestiones generales de derechos humanos como a defensoras que protestan para exigir cambios y progresos en la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer (A/62/225, párr. 61). De acuerdo con la información recibida por la titular del mandato, las protestas de las defensoras estuvieron motivadas por temas como la violencia de la policía, la pena de muerte, la tortura, la reforma política y el fraude electoral. Las protestas organizadas por las defensoras sobre los derechos de la mujer abarcaron temas como a) la celebración del Día Internacional de la Mujer; b) la igualdad de salarios y condiciones entre mujeres y hombres; c) la reforma de la legislación para asegurar la igualdad de derechos y la eliminación de las disposiciones discriminatorias; d) campañas para señalar a la atención de la opinión pública y de los encargados de la adopción de decisiones sobre los derechos de la mujer (A/62/225, párr. 62).

Ejemplo

La Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, junto con el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, enviaron una comunicación sobre tres docenas de mujeres defensoras de los derechos humanos de una comunidad étnica que fueron golpeadas y detenidas mientras protestaban frente a un edificio del gobierno.

Al parecer, el objetivo de su protesta era la rehabilitación de mujeres que habían sido forzadas a trabajar como trabajadoras sexuales, el derecho a poseer tierras, la igualdad de representación de candidatos y candidatas en la Asamblea Constituyente, y el establecimiento de los órganos judiciales en todos los niveles del gobierno para hacer frente a cuestiones como la discriminación racial, la intocabilidad y la identidad legal de sus hijos a quienes se les han negado sus actas de ciudadanía. Todos los manifestantes fueron liberados sin cargos ese mismo día. (A/HRC/7/28/Add.1, párrs. 1505 a 1508).

Como consecuencia de su participación en protestas, las defensoras han sido objeto de amenazas después de participar en manifestaciones y víctimas de arrestos y abusos en la represión de las reuniones y marchas. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer se sumó a la titular del mandato en aproximadamente la mitad de las comunicaciones relativas a las defensoras cuando los hechos denunciados indicaban que las defensoras habían sido objeto de ataques por motivos de género (A/62/225, párr. 63). La titular del mandato señala que sólo cuando las mujeres realmente se involucran en el cumplimiento de sus demandas, reclaman sus derechos y participan plenamente en la vida pública, se avanza en la eliminación de las leyes y prácticas discriminatorias, estereotipos de género y estructuras patriarcales[87].

- Protestas vinculadas a los derechos de personas Lesbianas, Homosexuales, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales (LGBTI)

La titular del mandato ha enviado comunicaciones en relación con la prohibición de marchas por el orgullo gay, actos de hostigamiento y amenazas contra manifestantes que exigían la igualdad de derechos para las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (A/62/225 párr. 47 y 48). En esas comunicaciones se pone de relieve el nivel de intolerancia y violencia contra los defensores y las defensoras de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales. El Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa confirmó esa situación[88] y pidió que se adoptaran medidas más enérgicas contra los funcionarios que prohibieran manifestaciones en contra de la ley y contra los políticos que aprovecharan su posición para difundir prejuicios contra otras personas por motivos de orientación sexual. También pidió a las autoridades que trataran a las organizaciones que defendían los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales con el mismo respeto que concedían a otras organizaciones no gubernamentales (A/62/225, párr. 49). Preocupado por esa tendencia alarmante, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa aprobó recientemente recomendaciones sobre la necesidad de proteger las libertades de reunión y expresión de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales[89] (A/62/225, párr. 50).

87 Expertos de la ONU hacen llamamiento urgente a Siria a tomar medidas drásticas y aplicar las reformas, GINEBRA (15 de abril de 2011). Comunicado de prensa disponible solo en inglés: http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10941&LangID=E.

88 Punto de vista emitido el 16 de mayo de 2007. Disponible solo en inglés y francés en: www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/070516_en.asp.

89 Recomendación 211 (2007) y la resolución 230 (2007) en La libertad de reunión y de expresión para lesbianas, gays, bisexuales y personas transexuales.

- Protestas vinculadas a demandas de reformas democráticas

La titular del mandato ha recibido numerosas informaciones sobre las protestas vinculadas a las demandas de reformas democráticas. Algunas de estas se iniciaron en reacción al aumento en los precios del combustible, de las mercancías y el transporte y se convirtieron en protestas políticas contra los regímenes autoritarios, al tiempo que exigían reformas democráticas. Las quejas que motivaron estas manifestaciones se relacionan con la restricción a los derechos y libertades fundamentales como la discriminación y la negación del derecho a participar activamente en la toma de decisiones. También se relacionan con la corrupción y a la falta de empleo, así como con violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado, incluidos los derechos a la alimentación y la vivienda, que se han visto agravados por el aumento en el costo de vida.

En este contexto, los periodistas, blogueros, activistas políticos, defensoras y defensores de derechos humanos que denuncian violaciones a los derechos humanos han sido objeto de detención generalizada y arbitraria, intimidación, malos tratos y tortura. La titular del mandato ha expresado su profunda preocupación por el número de manifestantes pacíficos que han sido heridos o asesinados durante la violenta represión de las autoridades. La titular del mandato está muy alarmada debido al uso excesivo de la fuerza por las fuerzas de seguridad del Estado, a pesar de que en gran medida la naturaleza de sus manifestaciones era pacífica.

Ejemplo

En marzo de 2011, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, junto con la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, el Relator-Presidente del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o ejecuciones arbitrarias y el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, enviaron un llamamiento urgente al gobierno en relación con el asesinato de al menos 16 personas, y la violencia contra periodistas, en relación con varias manifestaciones celebradas desde mediados de enero de 2011. Según los informes, las manifestaciones fueron inicialmente contra el desempleo, las condiciones económicas y la corrupción, así como las propuestas del gobierno para modificar la Constitución, que permitiría al Presidente permanecer en el cargo de por vida. Como las manifestaciones continuaron, los manifestantes empezaron a pedir la dimisión del Presidente[90].

90 Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, Resumen de casos transmitidos a los gobiernos y respuestas recibidas, A/HRC/17/27/Add.1, párr. 2357, 27 de mayo de 2011.

- Protestas estudiantiles

Las protestas de los estudiantes incluían manifestaciones relacionadas con su situación y sus derechos como estudiantes, por ejemplo, por la denegación del permiso para establecer sindicatos de estudiantes y por los retrasos en la concesión de becas y préstamos, y con cuestiones generales de derechos humanos, como manifestaciones contra leyes de prensa que limitaban la libertad de expresión, protestas para denunciar casos de tortura y violaciones, conmemoraciones de logros en la esfera de los derechos humanos, manifestaciones para exigir la liberación de presos políticos y la modificación de leyes que limitaban el disfrute de los derechos humanos (A/62/225, párr. 68). Los activistas estudiantiles fueron víctimas de arrestos, a menudo detenidos en situación de incomunicación y del abuso de la fuerza por la policía (A/62/225, párr. 69).

Los actos de represión y represalia contra activistas estudiantiles que participaban en protestas han sido particularmente graves. El hecho de que el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura se sumara a la Representante Especial en nueve de las diez comunicaciones que envió en relación con las protestas estudiantiles da fe de la brutalidad de las violaciones perpetradas contra las y los defensores de los estudiantes. La situación es aún más preocupante debido a la juventud de los estudiantes, que en ocasiones son menores de 18 años; su juventud aumenta la gravedad de las violaciones de que son víctimas. Además, los niños, niñas y jóvenes tienen menos medios, sobre todo económicos, que los adultos para defenderse cuando son víctimas de violaciones a los derechos humanos(A/62/225, párr. 70).

- Defensoras, defensores y derechos laborales

En sus comunicaciones sobre las protestas en defensa de los derechos de los trabajadores, la Representante Especial se ocupó de temas como: a) las campañas en pro de los derechos de los trabajadores; b) la promoción de normas laborales básicas; c) la organización de reuniones pacíficas para apoyar a sindicalistas que protestaban mediante huelgas de hambre; d) la convocatoria de huelgas para exigir el aumento de los sueldos; e) las protestas contra la violación de los derechos sindicales; f) las manifestaciones contra el abuso de los derechos humanos en el contexto de crisis económicas; g) las protestas contra las condiciones de trabajo; h) las protestas contra el trabajo en condiciones de servidumbre (A/62/225, párr. 72).

La mayoría de las violaciones de que fueron víctimas los defensores y las defensoras que protestaban en defensa de los derechos de los trabajadores ocurrieron durante los arrestos que se efectuaron antes, en el curso y después de las manifestaciones o como consecuencia del abuso de la fuerza por la policía, que provocó heridas entre los manifestantes y, en un caso concreto, la muerte de uno de ellos (véase A/HRC/4/37/Add.1, párr. 435 y A/62/225, párr. 73). Además de esas violaciones, en sus comunicaciones la titular del mandato denunció violaciones y formas de represalia que afectaban específicamente a defensores que protestaban sobre temas laborales, como los despidos de trabajadores por su participación en huelgas o la inclusión de sindicalistas en listas negras (A/62/225, párr. 74).

- El movimiento anti-globalización: protestas por los derechos sociales y económicos

Las protestas registradas en Seattle (Estados Unidos de América) en noviembre de 1998 con motivo de la Cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) señalaron a la atención de los medios de comunicación y de la opinión pública el movimiento antiglobalización. Ese movimiento está integrado por activistas, sindicalistas, ecologistas, miembros de grupos de presión, agricultores, feministas, anarquistas y estudiantes que se manifiestan en contra de una gran variedad de temas que de un modo u otro están relacionados con la globalización, como el creciente poder de las empresas multinacionales, los acuerdos mundiales para el crecimiento económico, la inseguridad social de los trabajadores, la modificación genética de los productos agrícolas, la violación de los derechos de los animales y la colaboración con regímenes opresores (A/62/225, párr. 75). El movimiento antiglobalización se ha descrito como un movimiento que abarca múltiples generaciones, clases sociales y temas. Esa diversidad también se refleja en el tono y las características de las protestas. Una gran proporción de los activistas participan en marchas y otras formas de protesta pacífica pero también hay elementos marginales que recurren a formas más violentas de manifestación, incluso a incendios provocados. La presencia de elementos violentos suele ser el aspecto que más atrae la atención de los medios de comunicación. Eso ha hecho que el mensaje de los derechos humanos de esas protestas se haya perdido en medio del tratamiento sensacionalista por los medios de comunicación (A/62/225, párr. 76).

La titular del mandato envió varias comunicaciones relacionadas de algún modo con las protestas del movimiento antiglobalización. Se referían a las manifestaciones que se realizaron o que se había previsto realizar en el contexto de la Cumbre de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Bangkok, octubre de 2003), la Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (Hong Kong, diciembre de 2005)

y las reuniones del Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (Singapur, septiembre de 2006) o a las manifestaciones en contra de la firma del Tratado de Libre Comercio en América Latina (A/62/225, párr. 78).

Las comunicaciones enviadas por la titular del mandato incluían casos de arrestos y detenciones de manifestantes. En algunos casos, los manifestantes fueron maltratados o golpeados por la policía y se les negó asistencia médica, alimentos, agua, baño y acceso a intérpretes. En otros casos, las autoridades prohibieron las protestas pacíficas y amenazaron con arrestar a los manifestantes que consideraban como una amenaza a la seguridad. Estas comunicaciones también incluyen casos de amenazas y ataques contra las y los defensores que trabajan temas indígenas en relación con su participación en protestas públicas en contra del Tratado de Libre Comercio. La titular del mandato también ha recibido información en la que supuestamente las autoridades indicaron que a las organizaciones participantes en la protesta se les negaría la recepción de fondos de los programas de erradicación de la pobreza del gobierno, se amenazó con incluir en "listas negras" a cualquier organización no gubernamental que participara en protestas públicas y se les negó visas a activistas extranjeros para viajar (ver A/HRC/4/37/Add.1, párr. 143; A/HRC/4/37/Add.1, párr. 324; E/CN.4/2006/95/Add.1, párr. 208; E/CN.4/2005/101/Add.1, párr. 236; y E/CN.4/2004/94/Add.3, párr. 414).

- Manifestaciones vinculadas a las elecciones

La titular del mandato envió comunicaciones sobre protestas relacionadas con la celebración de elecciones. Esas protestas se habían convocado para exigir elecciones libres y justas, impugnar los resultados de las elecciones y denunciar irregularidades en los procedimientos de nombramiento e inscripción de candidatos o presuntas violaciones de las normas electorales (A/62/225, párr. 79).

Con frecuencia se utilizaron medios violentos, como gas lacrimógeno, balas de goma y granadas de concusión, para dispersar esas reuniones. En muchos casos se denunció la detención o el arresto arbitrarios de defensores y defensoras. Esos arrestos solían ir acompañados de violencia y un gran número de detenidos había sufrido malos tratos. En muchos casos las y los defensores no habían sido procesados, sino que se les había puesto en libertad bajo fianza después de cierto tiempo o bien seguían detenidos sin que su caso se llevara ante un juez (A/62/225, párr. 80).

- Manifestaciones en favor de la paz

Después del 11 de septiembre, se han utilizado las medidas contra el terrorismo como pretexto para restringir el derecho a la protesta y la libertad de reunión, en particular las manifestaciones en pro de la paz. La vigilancia del gobierno sobre las actividades de grupos pacifistas y contrarios a la guerra se ha intensificado y eso ha afectado al disfrute del derecho a la protesta (A/62/225, párr. 83). A la titular del mandato le preocupa que el motivo para la detención de manifestantes en ese contexto pueda haber sido la pertenencia o presunta pertenencia de los detenidos a organizaciones críticas de las políticas del gobierno sin disponer de pruebas que indiquen la comisión de los delitos de los cuales se les acusa (A/62/225, párr. 85).

- Manifestaciones por el derecho a la tierra, los recursos naturales y demandas ambientales

Las comunicaciones enviadas por la titular del mandato se referían a casos de arrestos, detenciones, amenazas y, en algunos casos, a asesinatos de defensores y defensoras de los derechos humanos que protestaban por cuestiones relacionadas con los recursos naturales y los derechos sobre la tierra (A/62/225, párr. 87). La titular del mandato señala que las y los defensores de los derechos sobre la tierra y los recursos naturales pertenecen, en su mayoría, a poblaciones indígenas y minorías. También hace notar que esas poblaciones a menudo se dedican a hacer valer sus derechos a utilizar y vivir en tierras que consideran suyas (A/HRC/4/37, párr. 41). De acuerdo con la titular del mandato, los defensores y las defensoras de los derechos humanos que trabajan por la conservación del ambiente son más vulnerables debido a que las áreas donde trabajan son remotas (A/HRC/4/37/Add.2, párr. 23).

La criminalización de los movimientos sociales que trabajan en defensa de los derechos sobre la tierra y los recursos naturales es otra preocupación que la titular del mandato ya había manifestado anteriormente cuando señaló que "se ha enjuiciado a agricultores en tribunales especiales contra el terrorismo por manifestarse en contra de las fuerzas de seguridad del Estado que intentaban expulsarlos de su tierra. Se ha acusado de realizar actividades contrarias a los intereses del Estado a los habitantes de aldeas que se manifiestan en contra de megaproyectos que amenazan su medio ambiente y sus medios de vida" (A/58/380, párr. 25; véase también A/HRC/4/37/Add.2, párrs. 36 a 42 y A/62/225, párr. 90). Las y los defensores también han sido atacados en protestas contra la construcción de presas. Asimismo, activistas que protestaban contra la demolición de viviendas y los desalojos forzosos han sido detenidos y, en algunos casos, asesinados.

Ejemplo

La Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, junto con la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, enviaron una comunicación relativa a los desalojos forzosos violentos y la muerte de manifestantes. De acuerdo con la información recibida, cinco manifestantes fueron asesinados durante una protesta contra el desalojo forzoso y la represión de la policía para detenerlo. Estos acontecimientos fueron resultado de la implementación de un proyecto de renovación urbana que habría implicado presuntos desalojos forzosos masivos sin ningún plan para el reasentamiento. Según los informes, a los inquilinos sólo se les informó de su orden de desalojo a través de un aviso de compensación un mes antes de que se llevara a cabo el desalojo. Como consecuencia de esta falta de notificación oportuna, los inquilinos no tuvieron oportunidad de impugnar la decisión de las autoridades o presentar una demanda legal, propuestas alternativas, o articular sus demandas y prioridades (A/HRC/13/22/Add.1 párrs. 1836 a 1844).

- Violaciones contra defensores y defensoras que observan y elaboran informes sobre manifestaciones

La observación de las manifestaciones es importante para obtener un relato imparcial y objetivo de lo sucedido, incluida la descripción de la conducta de los participantes y los agentes del orden. Es una contribución valiosa al disfrute efectivo del derecho de reunión pacífica. La presencia de observadores de los derechos humanos en las manifestaciones puede disuadir la violación de los derechos humanos. Por ello es importante que los defensores y las defensoras de los derechos humanos puedan actuar libremente en el contexto de la libertad de reunión[91] (A/62/225, párr. 91).

La labor de los periodistas también es importante para facilitar información independiente sobre las manifestaciones y protestas. La organización de reuniones, desfiles y concentraciones suele ser el único medio de que disponen las personas que no tienen acceso a los medios de comunicación para señalar sus

91 SCE / OIDDH, Directrices sobre la libertad de reunión pacífica, Varsovia, 2007, p. 73. Disponible solo en inglés: www.osce.org/odihr/item_11_23835.html.

problemas a la atención del público. La información facilitada por los medios de comunicación es también un elemento importante para asegurar la rendición de cuentas tanto de los organizadores de los actos como de los agentes del orden. Por ello, los medios de comunicación deben tener acceso a las manifestaciones y a las operaciones policiales que se organicen para facilitar esas manifestaciones (A/62/225, párr. 93).

La titular del mandato envió comunicaciones y publicó comunicados de prensa sobre casos acerca de observadores de los derechos humanos y periodistas que han sufrido la confiscación de sus cámaras, han sido detenidos, maltratados, torturados, han recibido amenazas de muerte y, en algunos casos, han sido asesinados mientras cumplían su cometido en manifestaciones[92] (A/62/225, párr. 94).

Buenas prácticas y recomendaciones

- Legitimar el papel de los defensores y las defensoras de los derechos humanos

Los defensores y las defensoras de los derechos humanos desempeñan un papel esencial para asegurar que las protestas y las críticas se expresen forma pacífica y constructiva. La titular del mandato recomienda a los Estados que legitimen y empoderen a los defensores de los derechos humanos para que desempeñen ese papel y alienta a los defensores y las defensoras a que lo asuman plenamente (A/62/225, párr. 102).

- Responsabilidad de los funcionarios de hacer cumplir la ley

Los Estados deben imponer un código de conducta a los agentes de las fuerzas del orden, en particular en relación con el control de masas y la utilización de la fuerza, y asegurar que el marco jurídico incluya disposiciones efectivas para la supervisión y la rendición de cuentas de esos agentes, especialmente en relación con su respuesta ante protestas públicas (A/62/225, párr. 100).

- Evitar el uso excesivo de la fuerza

Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para proteger a las y los defensores durante las protestas y abstenerse del uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes. El uso excesivo o desproporcionado de la fuerza puede constituir un trato cruel y degradante y que podría, bajo ciertas

92 Ibíd., p. 75.

circunstancias, también considerarse como tortura. Los Estados deben cumplir con las normas internacionales de derechos humanos al detener a personas en el contexto de manifestaciones pacíficas (A/HRC/7/28/Add.1, párr. 1465).

- Medidas de protección específicas en relación con el grupo de manifestantes y áreas temáticas

En particular, los Estados deben adoptar las siguientes medidas adecuadas para hacer frente a las deficiencias de protección con respecto a los diferentes tipos de protestas analizados y al papel de los defensores y las defensoras en éstas.

En relación con las defensoras y su participación en manifestaciones:
(i) Dar prioridad a la investigación y el procesamiento de los casos de violencia por motivos de género contra defensoras que hayan ocurrido durante manifestaciones. Es importante dejar claro que no se tolera la violencia por motivos de género. Eso ayuda a acelerar los cambios en las actitudes y los comportamientos en los sectores de la sociedad que son hostiles a los derechos de la mujer;

(ii) Capacitar y formar a los agentes de las fuerzas del orden sobre las medidas de protección que se deben adoptar para proteger a los niños y las niñas que participen en manifestaciones junto a sus madres (A/62/225, párr. 101 (a)).

<u>En relación con las manifestaciones en defensa de los derechos de las personas LGBTI:</u>
(i) Adoptar medidas adecuadas para asegurar la rendición de cuentas de los funcionarios y autoridades que prohíban esas manifestaciones en contra de la ley;

(ii) Asegurar la protección de los participantes en los desfiles del orgullo gay, antes, en el curso y después de los desfiles, contra los actos de violencia e intolerancia por parte de manifestantes opositores.

(iii) Impartir capacitación a los agentes del orden sobre conductas apropiadas, en particular sobre la aplicación del principio de no discriminación y el respeto de la diversidad (A/62/225, párr. 101 (d)).

<u>En relación con las protestas de estudiantes</u>
Adoptar medidas para crear un entorno favorable que permita que los niños, niñas y jóvenes se asocien y

expresen su opinión sobre cuestiones que les afectan, así como sobre cuestiones más generales de derechos humanos. Las protestas de los estudiantes tienen un gran valor educativo ya que son parte de las primeras experiencias de participación en los asuntos públicos y defensa de los derechos humanos que tienen los estudiantes. La creación de un entorno favorable para las protestas de los estudiantes es una inversión social y una obligación jurídica (A/62/225, párr. 101 (b)).

En relación con los sindicalistas, las protestas en defensa de los derechos de los trabajadores y el derecho de huelga:

(i) Examinar la legislación que limite el derecho de huelga, incluidas las disposiciones que contengan definiciones demasiado amplias de los servicios esenciales que limiten o prohíban el derecho de huelga en grandes sectores de la administración pública;

(ii) Reconocer a los sindicalistas como defensores y defensoras de los derechos humanos que tienen derecho a disfrutar de los derechos y la protección consagrados en la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos (A/62/225, párr. 101 (c)).

En relación con las manifestaciones en pro de la paz: Asegurar que las leyes y medidas contra el terrorismo no se apliquen en contra de los defensores y las defensoras de los derechos humanos como medio para impedir su labor (A/62/225, párr. 101 (e)).

En relación con la función de observación de los defensores, las defensoras y los periodistas durante las manifestaciones:

(i) Permitir que los defensores y las defensoras de los derechos humanos actúen libremente en el contexto de la libertad de reunión para que puedan desempeñar su función de observación;

(ii) Permitir el acceso de los medios de comunicación a las manifestaciones para facilitar información independiente. La titular del mandato recomienda a los medios de comunicación que informen sobre los aspectos de las manifestaciones relacionados con los derechos humanos y que traten de recabar información y colaboración de los defensores y las defensoras de los derechos humanos con ese objetivo (A/62/225, párr. 101 (f)).

Capítulo VII

El derecho a debatir y desarrollar nuevas ideas en materia de derechos humanos

- ¿Dónde está protegido el derecho?
- El derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
- ¿Qué conlleva el derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos?
- Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos
- Buenas prácticas y recomendaciones

- ¿Dónde está protegido el derecho?

El derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos es una disposición importante para el desarrollo continuo de los derechos humanos. Este derecho puede ser visto como una extensión del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho a la libertad de reunión y el derecho a la libertad de asociación, que están protegidos por la Declaración, así como por otros instrumentos regionales e internacionales[93].

El derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos

La Declaración sobre defensores y defensoras de derechos humanos afirma este derecho en:

93 Véase también Protección de los Defensores de Derechos Humanos, Human Rights First, http://www.humanrightsfirst.org/our-work/human-rights-defenders/protecting-human-rights-defenders/

Artículo 7

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación.

¿Qué conlleva el derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos?

Muchos de los derechos humanos básicos que hoy damos por hecho conllevan años de lucha y deliberación antes de tomar su forma final y ser ampliamente aceptados. Un buen ejemplo es la larga lucha de las mujeres en muchos países para obtener el derecho al voto. Hoy en día, tenemos el caso de los defensores y defensoras que trabajan por los derechos de la comunidad LGBTI. Aunque los derechos de las defensoras y personas que trabajan por los derechos de la mujer o cuestiones de género no son nuevos derechos humanos; en algunos contextos, pueden ser percibidos como nuevos, ya que abordan temas que pueden ser un reto para la tradición y la cultura. Pero la tradición y la cultura no son estáticos, como ha argumentado el experto independiente de la ONU en el campo de los derechos culturales diciendo que las culturas evolucionan constantemente, así como los conceptos de los derechos humanos[94].

Es a causa de la visión de valientes defensores y defensoras, que los derechos humanos han desarrollado y transformado nuestras sociedades. Estos visionarios y visionarias han mantenido que las mujeres merecen los mismos derechos que los hombres, que los imperios no son inevitables, que las personas indígenas son seres humanos, o que la tortura y el genocidio son éticamente reprobables y no tienen por qué ser tolerados. Del mismo modo, animan a la gente a imaginar que las normas internacionales pueden ser establecidas y que no se debe permitir a los Estados-nación afirmar que el trato que les dan a las personas es estrictamente de su incumbencia[95]. No obstante, estas ideas a menudo encuentran resistencia, en especial porque cuestionan la legitimidad del status quo, así como las normas socioculturales y las tradiciones.

Sin embargo las ideas que pueden "ofender, consternar o molestar" están protegidas en virtud del derecho a la libertad de expresión. Este es un aspecto crucial de los requisitos necesarios para que exista una

94 Informe del experto independiente en el campo de los derechos culturales, la Sra. Farida Shaheed, presentado de conformidad con la resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/14/36, párr. 34, 22 de marzo de 2010.
95 La evolución de la Internacional de los Derechos Humanos: Visiones. Por Paul Gordon Lauren. University of Pennsylvania Press, 1998, página 282.

"sociedad democrática" (A/64/226, párr. 29)[96]. El pluralismo, la tolerancia y una actitud abierta son particularmente importantes en una sociedad democrática. Democracia no quiere decir que las opiniones de la mayoría deban prevalecer siempre: se debe lograr un equilibrio que asegure un trato justo y apropiado de las minorías y que evite todo tipo de abuso de la posición predominante. El Estado es el máximo garante del principio del pluralismo, una función que conlleva obligaciones positivas para asegurar el disfrute efectivo de los derechos. Esas obligaciones son de particular importancia para las personas que defienden puntos de vista impopulares o que pertenecen a minorías, ya que son las más vulnerables a la victimización (A/62/225, párr. 46)[97].

En este contexto, el derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos es una disposición importante para garantizar el desarrollo continuo de los derechos humanos y proteger a los defensores y las defensoras que abogan por nuevas visiones e ideas de los derechos humanos.

Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos[98]

En muchos países, las defensoras de los derechos humanos están expuestas a mayor riesgo de padecer ciertas formas de violencia porque se percibe que ponen en disputa las normas socioculturales, tradiciones, percepciones y estereotipos sobre la feminidad, la orientación sexual, y el papel y la condición de la mujer en la sociedad. Esto es, por ejemplo, el caso de las defensoras que se manifiestan contra la mutilación genital femenina.

Ejemplo

En noviembre del 2011, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, junto con la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, enviaron una comunicación a un gobierno en relación con dos defensoras de derechos humanos, el director ejecutivo y un oficial de programas de una ONG que trabaja por erradicar prácticas tradicionales que afectan negativamente la salud de mujeres, niñas y niños.

96 Manfred Nowak, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR Comentario, p. 505, segunda edición revisada (N. P. Engel 2005).
97 El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Baczkowski y otros contra Polonia, solicitud N ° 1543-1506, sentencia de 3 de mayo de 2007
98 Véase también la defensa de los Defensores de Derechos Humanos, Una breve guía, por el Servicio Internacional para los Derechos Humanos <http://www.protectionline.org/IMG/pdf/WHRD_booklet_EN.pdf>.

Según la información proporcionada a las Relatorías, el 11 de octubre de 2010, las mujeres fueron arrestadas después de asistir a una reunión con un oficial de relaciones públicas de la Agencia Nacional de Control de Drogas. Al día siguiente, fueron puestas bajo custodia del tribunal. Enfrentaron cargos por robo en relación a una presunta malversación de su organización. El 20 de octubre de 2010, fueron puestas en libertad bajo fianza y debieron comparecer ante la Corte el 3 de noviembre de 2010.

De acuerdo con la información recibida, en mayo del 2010, se estableció una comisión para investigar el uso de los fondos de la organización. Se llegó a la conclusión de que la acusación de malversación de fondos era infundada. Poco después de la publicación de las conclusiones de la comisión, sus miembros habrían sido despedidos y se estableció una segunda comisión, que aún no ha presentado sus conclusiones.

De acuerdo con la información recibida, en 1999, el presidente de ese país declaró públicamente que la seguridad de los activistas que hacen campaña contra la mutilación genital femenina (MGF) no podía ser garantizada. Por otra parte, se emitió una directiva presidencial que supuestamente prohibía la difusión de mensajes personales que se opusieran a la MGF e hicieran referencia sobre los riesgos médicos que conlleva. Se expresó la preocupación de que las condenas en contra de estas dos defensoras pudiera estar relacionada con su trabajo de derechos humanos en apoyo de la salud sexual y reproductiva y los derechos de las mujeres, las niñas y los niños (A/HRC/16/44/Add.1 párrs. 852 a 858).

Los defensores y las defensoras que trabajan a favor de los derechos de la comunidad LGBTI, también son objeto de ataques, acoso, y a veces asesinato, por trabajar en defensa de diferentes ideas sobre la sexualidad. A menudo se les niega el derecho a asociarse. La denegación de inscripción de ONG y asociaciones de derechos humanos es la medida más extrema que adoptan los gobiernos para limitar el derecho a la libertad de asociación, especialmente si la realización de actividades por entidades no inscritas conlleva la aplicación de sanciones penales (A/64/226, párr. 67). Cuando se le niega el registro a los grupos de trabajo sobre los derechos LGBTI, también se niega su derecho a debatir ideas nuevas relacionadas con los derechos humanos, y a abogar su aceptación.

Ejemplo

En julio de 2009, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos emitió una comunicación sobre el registro negado a una organización no gubernamental que trabaja para proteger y promover los derechos de las personas LGBTI. De acuerdo con la información proporcionada, el 11 de junio de 2009 el abogado del Centro LGBT que estaba trabajando para facilitar el registro de la ONG, fue informado por la Autoridad de Registro de Estado que la solicitud del Centro LGBT de registro legal había sido denegada. La Autoridad de Registro del Estado presuntamente declaró que la organización no se había podido registrar por las siguientes razones: 1) el nombre completo "Centro para Lesbianas, Gays, Bisexuales Transexuales" era demasiado largo, 2) el nombre no se entendía en el país, 3) la abreviatura -LGBT no estaba permitida por la legislación nacional, y 4) no era lo suficientemente claro para el público qué actividades desarrollaba la ONG.

Este rechazo se produjo después de varios intentos anteriores para registrar el Centro LGBT como una ONG. En febrero de 2007, los miembros fundadores de la organización la registraron con la Autoridad de Registro de Estado en el país, como "Centro para Lesbianas Bisexuales Gays y Transexuales"(LGBT Centre). Después de esto, se procedió a solicitar el registro oficial como una organización no gubernamental. En ese momento, fueron informados por el Ministerio de Justicia que el nombre de la organización era problemático, ya que no estaba en el idioma nacional. A pesar de que varias organizaciones no gubernamentales registradas legalmente en el país tienen palabras extranjeras en su nombre, y a pesar de que la Comisión Internacional de Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHRC), escribió al Ministerio de Justicia confirmando que los términos lesbianas, gays, bisexuales y transgénero y LGBT estaban oficialmente reconocidos a nivel internacional, al Centro LGBT no se le permitió inscribirse en ese momento.

En abril de 2009, los dos miembros fundadores del Centro LGBT volvieron a solicitar el registro legal de su organización, esta vez ante la autoridad de Registro del Estado, que había asumido la responsabilidad de la inscripción de las organizaciones no gubernamentales. A su llegada a las oficinas, se les informó falsamente que su organización no podía registrarse ya que los miembros fundadores no eran nacionales. Para resolver este problema, revisaron su solicitud de registro e incluyeron al miembro nacional como el único fundador del Centro LGBT. Ese mismo mes, la Autoridad de Registro de Estado informó al grupo que esta persona podría recoger el certificado de inscripción de las ONG dentro de dos días. Sin embargo, esa noche, recibió una llamada telefónica de la Autoridad de Registro de Estado que le dijo que había problemas con la solicitud y le preguntó si el término LGBT podría ser considerado un término aceptado en el país y el derecho internacional. A pesar del hecho de que se le proveyeron copias de los documentos internacionales sobre derechos humanos en la que el término LGBT se utilizaba, la solicitud de registro fue denegada por la Autoridad de Registro del Estado, (A/HRC/13/22/Add.1 párrs. 1617 a 1622).

Buenas prácticas y recomendaciones

- Reconocer el derecho de un defensor o defensora para promover y proteger las nuevas ideas de los derechos humanos. Los Estados deben reconocer el derecho de las y los defensores para promover y proteger nuevas ideas sobre derechos humanos (o ideas que se perciban como nuevas), y abogar su aceptación. Los Estados deben reconocer públicamente la legitimidad de las actividades de los defensores y las defensoras como un primer paso para prevenir o reducir violaciones contra ellos;

- Garantizar un entorno propicio para la labor de los defensores y las defensoras. Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para crear un ambiente de pluralismo, tolerancia y respeto en el que todos los defensores y las defensoras de los derechos humanos puedan llevar a cabo su trabajo sin riesgo para su integridad física y psicológica o de cualquier forma de restricción, acoso, intimidación o temor de ser perseguidos;

- Garantizar la protección de ciertos grupos de defensores y defensoras en situación de riesgo. Los Estados deben tomar medidas adicionales para garantizar la protección de los defensores y las defensoras que están en mayor riesgo de enfrentarse a ciertas formas de violencia porque se les percibe que cuestionan las normas socioculturales, tradiciones, percepciones y estereotipos sobre femineidad, orientación sexual, y el papel y el estado de las mujeres en la sociedad.

Capítulo VIII

El derecho a un recurso efectivo

- ¿Dónde está protegido el derecho?
- El derecho a un recurso efectivo y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
- ¿Qué actividades están protegidas por la Declaración?
- Limitaciones y violaciones comunes
- Buenas prácticas y recomendaciones

¿Dónde está protegido el derecho?

El derecho a un recurso efectivo está protegido por diversos instrumentos internacionales y regionales, tales como[99]:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 8),
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículos 2 (3) y 9 (5)),
- La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Artículos 13 y 14),
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Artículo 6),
- El Convenio Europeo de Derechos Humanos (Artículo 13),
- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Artículo 7),
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 25), y
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Artículo 4 (g)).

99 Véase Recopilación de Instrumentos Internacionales y Regionales para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos, Servicio Internacional para los Derechos Humanos, 2004, páginas 92 a 95.

El derecho a un recurso efectivo y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos

La Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos reconoce el derecho a un recurso efectivo en:

Artículo 9

1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.

2. A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley y a que esa denuncia sea examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida.

3. A los mismos efectos, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a:

a) Denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas internas o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado, las cuales deben emitir su decisión sobre la denuncia sin demora indebida;

b) Asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de las obligaciones y los compromisos internacionales aplicables;

c) Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales.

4. A los mismos efectos, toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos.

5. El Estado realizará una investigación rápida e imparcial o adoptará las medidas necesarias para que se lleve a cabo una indagación cuando existan motivos razonables para creer que se ha producido una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier territorio sometido a su jurisdicción.

De conformidad con el artículo 9 de la Declaración, toda persona tiene derecho a disponer de un recurso eficaz y a ser protegido en caso de violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Los Estados tienen, por ende, la responsabilidad de velar por que se otorgue un recurso efectivo a los defensores y las defensoras de los derechos humanos cuyos derechos hayan sido violados (A/65/223, párr. 44).

¿Qué actividades están protegidas por la Declaración?

En el marco de la Declaración, esta obligación implica que el Estado debe garantizar, sin demoras indebidas, una investigación pronta e imparcial de las presuntas violaciones, el enjuiciamiento de los autores independientemente de su estatus, el otorgamiento de una reparación, incluida una indemnización adecuada para las víctimas, así como la ejecución de las decisiones o sentencias. Cuando no se procede de esta manera, con frecuencia se repiten los ataques contra las y los defensores de los derechos humanos y se siguen violando sus derechos (A/65/223, párr. 44).

En cuanto a las investigaciones, la titular del mandato está de acuerdo con la opinión del Comité de Derechos Humanos en el sentido de que "la falta de realización por un Estado parte de una investigación sobre las alegaciones de violaciones podría constituir una violación separada del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. El cese de una violación continua es un elemento esencial del derecho a obtener un recurso efectivo"[100]. Los Estados también deberían investigar las amenazas realizadas contra los familiares de los defensores y las defensoras de los derechos humanos (A/65/223, párr. 46).

100 Comité de Derechos Humanos Observación General No. 31, "Naturaleza de la Obligación Jurídica General Impuesta a los Estados Partes del Pacto" (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), párr. 15.

El derecho a un recurso efectivo implica asimismo un acceso efectivo a la justicia, debiendo entenderse que incluye no sólo mecanismos judiciales sino también mecanismos administrativos o cuasi judiciales. La investigación y el enjuiciamiento deberían estar en manos de un poder judicial eficaz e independiente. Lamentablemente, en muchos casos, las fallas de la administración de justicia y las deficiencias del marco jurídico han privado a las y los defensores de los instrumentos adecuados para pedir y obtener justicia (A/65/223, párr. 47).

Los Estados deberían tomar medidas para garantizar que las violaciones de los derechos humanos de los defensores y las defensoras puedan denunciarse ante los tribunales u otros mecanismos de recepción de denuncias, como las instituciones nacionales de derechos humanos y demás mecanismos existentes o futuros de búsqueda de la verdad y la reconciliación (A/65/223, párr. 48). Las instituciones nacionales de derechos humanos podrían desempeñar un papel preponderante cuando los sistemas judiciales de los Estados no pueden o no quieren pronunciarse sobre presuntas violaciones cometidas contra los defensores y las defensoras (A/65/223, párr. 49). Las instituciones nacionales de derechos humanos también podrían desempeñar una función preventiva, difundiendo la Declaración entre los agentes no estatales y haciéndoles tomar conciencia sobre su responsabilidad de respetar los derechos de las y los defensores (A/65/223, párr. 50).

Las reparaciones son también un elemento esencial del derecho a un recurso efectivo. El Comité de Derechos Humanos estableció que si no se dan reparaciones a las personas cuyos derechos humanos han sido violados, la obligación de proporcionar un recurso efectivo no se cumple. Según el Comité, además de la compensación, la indemnización puede incluir la "la restitución, la rehabilitación y la adopción de medidas de satisfacción, como disculpas públicas, memoriales públicos, garantías de no repetición y la reforma de las leyes y prácticas pertinentes, y el enjuiciamiento de los autores de violaciones de derechos humanos"[101].

Limitaciones y violaciones comunes

Ocurre con frecuencia que las autoridades no responden a reclamaciones de los defensores y las defensoras; esto ha dado lugar a la impunidad de quienes violan los derechos de estos defensores (E/CN.4/2004/94, párr. 71). En todo el mundo las autoridades judiciales muestran una preocupante falta de diligencia

101 Op. cit., párr. 16

cuando tramitan las denuncias de abusos contra defensores y defensoras, y una benevolencia especial hacia los sospechosos de haber cometido estos abusos, especialmente cuando se trata de miembros de las fuerzas de seguridad o el ejército (E/CN.4/2004/94, párr. 72).

La información recibida por la titular del mandato muestra que la mayoría de los casos denunciados por los defensores y las defensoras se han saldado con una absolución. En las pocas ocasiones en que los responsables han sido condenados, las sentencias fueron especialmente benignas. En ciertos casos, oficiales de policía condenados por el delito de torturas han podido sustituir sus penas de cárcel por multas. En algunos países, las leyes vigentes exigen una autorización previa para procesar a policías u oficiales del ejército, y los acusados no son suspendidos de sus funciones mientras dura el proceso. En otros países, las leyes prevén penas máximas muy bajas para los condenados, y ello entraña la inmunidad para un cierto número de acciones, en particular las realizadas "de buena fe" en el contexto de la lucha contra el terrorismo (E/CN.4/2004/94, párr. 72).

La titular del mandato también ha subrayado que la cuestión de la impunidad es una de las principales preocupaciones planteadas en forma sistemática por los defensores y las defensoras en relación con las violaciones cometidas por agentes no estatales (A/65/223, párr. 42). La información recibida por la Relatora Especial indica que en muchos casos, las quejas de las y los defensores sobre presuntas violaciones de sus derechos nunca son investigadas o son desestimadas sin justificación alguna. Por ejemplo, en algunos casos de amenazas recibidas por mensaje de texto, los números de teléfono de los remitentes (cuando se conocen) se han entregado a la policía para que ésta continúe las investigaciones. La información proporcionada indica que en la mayoría de los casos la policía no ha llevado a cabo una investigación apropiada. Además, en algunos Estados afectados por conflictos internos, ha imperado la impunidad con respecto a los casos de violación y violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer. En consecuencia, la renuencia del Estado de investigar las violaciones cometidas por actores no estatales equivale a dar rienda suelta a los responsables para seguir atacando a los defensores y las defensoras con total impunidad (A/65/223, párr. 43) (Ver también A/HRC/13/22/Add.3).

En general, durante los respectivos períodos de presentación de informes, la tasa de respuestas recibidas de los Estados a las comunicaciones enviadas por la titular del mandato se ha mantenido baja. En sus respuestas a las comunicaciones sobre casos individuales enviadas por la Representante Especial, muchos gobiernos indican que cuando se profieren amenazas o se cometen violaciones de los derechos humanos

contra las y los defensores de esos derechos, las autoridades competentes inician una investigación y las y los defensores gozan de la plena protección de la ley. La Relatora Especial se siente alentada por los casos que se han señalado a su atención en los que se han adoptado medidas contra los responsables de esas violaciones y se ha ofrecido una reparación eficaz y adecuada a las víctimas. No obstante, observa con profundo pesar y preocupación que el número de esos casos satisfactorios sigue siendo extremadamente pequeño y que en la inmensa mayoría de las violaciones de los derechos humanos de los defensores y las defensoras de esos derechos prevalece la impunidad. Los agentes no estatales, quienes frecuencia creciente atacan y hostigan a las y los defensores de los derechos humanos, son estimulados en un clima de impunidad (E/CN.4/2006/95, párr. 59).

Comunicaciones enviadas por la titular del mandato y respuestas recibidas

Año	Comunicaciones enviadas	Respuestas	Porcentaje
2002-03	235	103	43.8%
2003-04	316	139	43.9%
2004-05	310	129	41.6%
2005-05	372	158	42.4%
2006-07	372	189	50.8%
2007-08	493	226	45.8%
2008-09	266	90	33.8%
2009-10	246	100	40.6%

La titular del mandato también ha enviado varias comunicaciones sobre la situación de las defensoras que trabajan en temas de impunidad y acceso a la justicia, incluyendo a los testigos y a las víctimas de violaciones de derechos humanos que reclaman reparación, así como a los abogados, los individuos y organizaciones que los representan o apoyan. Este grupo parece estar bajo mayor riesgo en algunos países (A/HRC/16/44, párr. 48).

Ejemplo

En diciembre de 2010, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, junto con el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, envió un llamamiento urgente en relación con los actos de hostigamiento y amenazas contra una defensora de derechos humanos quien era miembro de una comisión de paz y justicia que formaba parte de la Iglesia Católica.

De acuerdo con la información recibida, la mujer habría recibido amenazas y habría sido objeto de actos de hostigamiento por parte de personas desconocidas. Entre el 13 de julio y el 29 de agosto, habría recibido alrededor de 40 llamadas telefónicas para amenazarla. En una de ellas, la persona que le habría llamado le dijo que tuviera cuidado porque podría ser violada. Además, el 22 de octubre de 2010, mientras conducía su motocicleta, la siguió un automóvil que trató de hacer que se accidentara. Durante el mismo incidente, se dio cuenta que sus frenos no funcionaban. Luego, la defensora presentó una denuncia ante la policía local que confirmó que sus frenos habían sido manipulados.

Esta mujer estaba realizado actividades en defensa de los derechos humanos, incluyendo la representación de las comunidades indígenas para reclamar indemnizaciones por el derrame de petróleo en sus territorios por una compañía petrolera. También habría denunciado sistemáticamente los presuntos abusos cometidos contra la población por las autoridades estatales (A/HRC/16/44/Add.1, párrs. 1918 a 1923).

La titular del mandato está muy preocupada por estos hechos, que demuestran la frecuente impunidad de los abusos de los derechos humanos que sufren los defensores, hasta extremos inaceptables. Lejos de cumplir su deber de protección, algunos Estados parecen criminalizar las actividades de las y los defensores y toleran, y en algunos casos legitiman, los abusos cometidos en su contra (E/CN.4/2004/94, párr. 73). Acabar con la impunidad es una condición sine qua non para garantizar la seguridad de los defensores y las defensoras (A/65/223, párr. 42).

Una preocupación adicional es el hecho de que en algunos casos los defensores y las defensoras no denuncian las violaciones de sus derechos humanos a las autoridades pertinentes. Por ejemplo, las defensoras de los derechos humanos "se han acostumbrado tanto a trabajar en condiciones de hostilidad y violencia que los riesgos que enfrentan a menudo son subestimados y los abusos cometidos en su contra no se denuncian en su totalidad y quedan impunes"[102]. En otros casos, el trabajo de las mujeres no es reconocido como trabajo de derechos humanos o no se les considera como defensoras de los derechos humanos por parte de otras organizaciones. También ha sido el caso de que ciertas violaciones que sufren las defensoras de los derechos humanos, en particular violaciones por parte de actores no estatales, no se documentan como violaciones de los derechos humanos[103].

Buenas prácticas y recomendaciones

- Velar por que se lleve a cabo la investigación, el procesamiento y la reparación

Los Estados deberían velar por que se investiguen de manera rápida e independiente todas las violaciones de los derechos de los defensores y las defensoras, se juzgue a los presuntos autores con independencia de su situación, y se facilite a las víctimas de las violaciones el acceso a la justicia y recursos justos y eficaces, incluida una reparación adecuada (A/65/223, párr. 66).

- Poner fin a la impunidad

Los Estados deben asegurar que quienes hayan cometido violaciones de los derechos humanos, especialmente contra los defensores y las defensoras de esos derechos, sean sometidos a la justicia pronta y eficazmente mediante procesos disciplinarios, civiles y penales, poniendo fin así a la impunidad de los ataques contra defensores y defensoras de los derechos humanos allí donde todavía prevalezca; y deben examinar la posibilidad de aplicar sanciones legales en los casos de procesamiento injustificado de las y los defensores y cualesquiera otras medidas contra quienes actúen en contradicción de sus principios (E/CN.4/2006/95, párr. 92).

102 Reclamando Derechos, Reclamando Justicia: Una Guía para las Defensoras de los Derechos Humanos, Foro Asia Pacífico sobre Mujeres, Derecho y Desarrollo (2007), página 51.
103 Violencia contra Defensoras de Derechos Humanos en Mesoamérica. Un Diagnóstico en Construcción. Presentado en la reunión de Defensoras de Derechos Humanos en Oaxaca, México, 23 al 25 de abril de 2010, página 13.

- Capacitación de funcionarios públicos y autoridades encargadas de hacer cumplir la ley

Los Estados deberían tomar medidas para asegurar que los funcionarios públicos y las autoridades encargadas de hacer cumplir las leyes que se ocupan de la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de las violaciones cometidas contra los defensores y las defensoras de los derechos humanos reciban capacitación sobre la Declaración y sobre las necesidades especiales de protección de las y los defensores de los derechos humanos (A/65/223, párr. 67).

- Colaboración con la Relatora Especial

Los gobiernos deberían responder a las comunicaciones enviadas por la titular del mandato de manera oportuna y completa. Además de estos requisitos mínimos, una buena práctica para proveer las respuestas es proporcionar información no sólo sobre las medidas adoptadas para remediar el caso concreto, sino también sobre las iniciativas adoptadas para impedir que surjan situaciones similares en el futuro. En algunos casos, al informar sobre situaciones concretas, las comunicaciones ponen de relieve los problemas estructurales y sistemáticos de los cuales resultan las situaciones específicas. Los gobiernos deberían considerar el procedimiento de las comunicaciones como una oportunidad de tener conocimiento de situaciones cuya resolución de manera adecuada y cabal pueda hacer que mejore no sólo la situación de las y los defensores individuales, sino el entorno general de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, lo cual es un indicador fundamental de la situación general de los derechos humanos en un país (A/HRC/7/28, párr. 100).

Capítulo IX

El derecho a acceder a recursos

- ¿Dónde está protegido el derecho a acceder a recursos?
- El derecho a acceder a recursos y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos
- ¿Qué actividades están protegidas por la Declaración?
- Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a acceder a recursos
- Buenas prácticas y recomendaciones

¿Dónde está protegido el derecho a acceder a recursos?

El derecho a acceder a recursos está protegido en los principales tratados de derechos humanos internacionales y regionales bajo las disposiciones relativas al derecho a la libertad de asociación (A/64/226, párr. 91) (para ver las disposiciones específicas, consulte la sección correspondiente). Además, el derecho a acceder a recursos se encuentra reconocido como un derecho individual en los siguientes instrumentos:

- La Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (Artículo 6 (f)), y
- La Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos[104] (Artículo 13).

El derecho a acceder a recursos y la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos

La Declaración reconoce explícitamente el derecho a acceder a recursos como un derecho fundamental autónomo en:

104 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

Artículo 13

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración.

La titular del mandato ha puesto de relieve la importancia del acceso a recursos para los defensores y las defensoras de los derechos humanos (es decir la capacidad de solicitar, recibir y utilizar fondos) como un elemento inherente al derecho a la libertad de asociación. De acuerdo con la Relatora Especial, "para que las organizaciones de derechos humanos puedan realizar sus actividades, es indispensable que se les permita desempeñar sus funciones sin impedimentos, entre los que cabe mencionar las restricciones a su financiación" (A/64/226, párr. 91). Cuando los individuos son libres de ejercer su derecho de asociación, pero se les niegan los recursos para llevar a cabo sus actividades y operar una organización, el derecho a la libertad de asociación se torna nulo. La capacidad de los defensores y las defensoras de los derechos humanos para realizar sus actividades depende de su capacidad para recibir fondos y utilizarlos sin restricciones indebidas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Declaración (A/59/401, párr. 77).

¿Qué actividades están protegidas por la Declaración?

La redacción del artículo 13 se refiere a las diferentes fases del ciclo de financiación. De acuerdo con esta disposición, los Estados están obligados a permitir a los individuos y a las organizaciones solicitar, recibir y utilizar fondos (A/64/226, párr. 93). La Declaración exige a los Estados que adopten medidas legislativas, administrativas o de otra índole para facilitar, o como mínimo no obstaculizar, el ejercicio efectivo del derecho a acceder a recursos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha ido más allá y recomienda a los Estados garantizar directamente los recursos financieros puestos a disposición de organizaciones de la sociedad civil.

> "El Comité toma nota con preocupación de la insuficiente financiación de las organizaciones no gubernamentales, incluidas las que se ocupan de cuestiones de la mujer, por lo cual les es difícil fomentar su capacidad para cumplir sus diversos papeles y funciones en apoyo de los derechos humanos de la mujer. El Comité recomienda que el Gobierno elabore criterios claros para prestar y garantizar apoyo financiero en los planos nacional y local a la labor de las organizaciones no gubernamentales. También recomienda que el Gobierno aumente la toma de conciencia de los particulares y de las empresas respecto de la posibilidad de hacer donaciones a las organizaciones que se ocupan de la mujer"[105].

En cuanto al origen de los fondos, la Declaración protege el derecho a recibir financiamiento de diferentes fuentes, incluyendo la financiación extranjera. De acuerdo con la titular del mandato, habida cuenta de los limitados recursos que disponen las organizaciones de derechos humanos a nivel local, los requisitos legales de contar con una autorización previa para recibir fondos internacionales han afectado gravemente a la capacidad de los defensores y las defensoras de los derechos humanos para llevar a cabo sus actividades. En algunos casos, han puesto en grave peligro la propia existencia de las organizaciones de derechos humanos (A/59/401, párr. 77). La titular del mandato ha recomendado a los gobiernos que permitan a los defensores y las defensoras de los derechos humanos, especialmente las ONG, acceder a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional, a la cual la sociedad civil tiene el mismo derecho que los gobiernos. Los únicos requisitos legítimos que se impongan a las y los defensores deberían ser los que atañen a la transparencia (E/CN.4/2006/95, párr. 31).

El artículo 13 de la Declaración especifica además que los fondos deben ser utilizados ´con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales´.

Finalmente, la Declaración protege el acceso a recursos de conformidad con el artículo 3, que establece:

105 Observaciones Conclusivas del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Lituania. 06/30/2000. A/55/38, párrs. 118-165 (párr. 155). Citado en el Derecho a Acceder a Recursos, Documentos Informativos de los Defensores de los Derechos Humanos, Servicio Internacional para los Derechos Humanos, 2009, página 7.

Artículo 3

El derecho interno, en cuanto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades.

La titular del mandato hizo hincapié en que los artículos 3 y 4[106], en los que se define el marco jurídico para la aplicación de la Declaración, deben leerse conjuntamente con el preámbulo, en el que se reafirma y reitera la importancia de la Carta de las Naciones Unidas y los instrumentos internacionales de derechos humanos. La titular del mandato reafirmó la plena vigencia de las normas internacionales de derechos humanos en el contexto jurídico nacional (E/CN.4/2006/95, párr. 30). En consecuencia, sólo la legislación nacional que sea compatible con las normas internacionales de derechos humanos se puede considerar como un marco jurídico adecuado para el disfrute del derecho de acceso a recursos.

Limitaciones y violaciones comunes con respecto al derecho a acceder a recursos

Una característica común de muchas leyes relativas a ONG es el conjunto de disposiciones limitativas en materia de financiación. Muchos países han aprobado leyes que limitan considerablemente la capacidad de las organizaciones de derechos humanos de solicitar y recibir fondos, especialmente del exterior (A/64/226, párr. 94) e imponen restricciones al origen de los fondos y exigen una autorización previa para que las ONG puedan acceder a fondos internacionales remitidos por nacionales desde el exterior o por donantes extranjeros (A/59/401, párr. 75). Puede haber distintas razones para que un gobierno restrinja la financiación externa, entre ellas, impedir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo o aumentar la eficacia de la ayuda externa. Sin embargo, a la titular del mandato le preocupa que, en muchos casos, esas justificaciones sean meramente retóricas y que la verdadera intención de los gobiernos sea coartar la capacidad de las organizaciones de derechos humanos para cumplir con su labor legítima

106 El artículo 4 de la Declaración establece: "Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscabe o contradiga los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas ni de que limite las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de los Pactos internacionales de derechos humanos o de otros instrumentos y compromisos internacionales aplicables en esta esfera, o constituya excepción a ellas".

de defender esos derechos (A/64/226, párr. 94).

Además de la legislación restrictiva, el ambiente político en un país determinado puede también socavar el acceso a recursos, en particular para los grupos de mujeres. Los grupos de mujeres han indicado que las sociedades patriarcales, el machismo y los regímenes autoritarios son algunos de los retos estructurales más comunes para acceder a recursos para financiar su trabajo[107].

Algunos gobiernos han impuesto una prohibición total en relación a ciertos tipos de financiación, por ejemplo, los procedentes de las agencias de las Naciones Unidas o de otros donantes bilaterales. En el caso de las limitaciones impuestas al financiamiento procedente de agencias u organismos de la ONU, la imposición de las mismas podría considerarse como un acto de represalia o intimidación, comprendido dentro del ámbito del mandato del Secretario General consistente en informar sobre las situaciones en que los individuos o grupos han sido intimidados o han sufrido represalias por tratar de cooperar o haber cooperado con los representantes de la ONU, sus representantes y los mecanismos en materia de derechos humanos; por haber recurrido a los procedimientos establecidos por las Naciones Unidas o haber dado asistencia jurídica o de otro tipo para ese fin; por haber presentado comunicaciones en base a los procedimientos establecidos por los instrumentos de derechos humanos o haber prestado asistencia para ese fin; o por ser familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos o haber prestado asistencia jurídica o de otra índole a las mismas[108].

En otros casos, las organizaciones que trabajan en campos específicos tienen prohibido recibir financiación extranjera. Por ejemplo, en un país, las ONG que se ocupan de cuestiones de gobernanza tienen prohibido recibir financiación extranjera. Otro gobierno prohíbe que se reciba asistencia extranjera que pueda "causar alteraciones o desórdenes en la economía nacional o regional". Un organismo encargado de la inscripción de entidades puede denegar la autorización para recibir fondos extranjeros con el propósito de "proteger los fundamentos del sistema constitucional, la moral, la salud, los derechos e intereses legítimos de terceros, y a fin de defender la seguridad del país y del Estado" (A/64/226, párr. 95).

En muchos países, se exige que las ONG cuenten con autorización del gobierno antes de recibir financiación externa, y en algunos casos extremos se requiere autorización del gobierno incluso para solicitar esos

107 Informe FundHer 2008, Money Watch for Women´s Rights Movements and Organizations, página 17, Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID).
108 A/HRC/RES/12/2, 12 de octubre de 2009.

fondos. Una organización de derechos humanos recibió una orden por la que se disponía su disolución por haber recibido presuntamente fondos extranjeros sin autorización. La organización había notificado supuestamente a las autoridades competentes que recibiría esos fondos en breve y, al no recibir respuesta en el plazo establecido por la ley, entendió que el gobierno había aprobado esa financiación (A/64/226, párr. 96).

Algunos gobiernos exigen que la asistencia y la financiación externas para el desarrollo prestadas a las ONG se canalicen a través de un fondo gubernamental o se depositen en un banco designado y controlado totalmente por el gobierno. En un país, las ONG que reciben fondos del exterior en moneda extranjera están obligadas a depositarlos en el banco central (A/64/226, párr. 97).

También se imponen limitaciones a la utilización de los fondos que se reciben, que en algunos países puede estar considerablemente restringida. En un país, las ONG que reciben más de un 10% de su financiación de fuentes extranjeras, incluso de nacionales de ese país residentes en el exterior, tienen expresamente prohibido realizar cualquier tipo de labor relacionada con la promoción de los derechos humanos y democráticos; la promoción de la igualdad entre las naciones, las nacionalidades y los pueblos, los géneros y las religiones; la promoción de los derechos de las personas con discapacidad y de los niños; la promoción de la solución de controversias o la reconciliación, y la promoción de la justicia y de los servicios de orden público (A/64/226, párr. 98). En virtud de un decreto presidencial de un país, las ONG no pueden recurrir a la ayuda internacional para organizar reuniones, manifestaciones o huelgas, ni "redactar y distribuir propaganda o participar en actividades políticas de otra índole" (A/59/401, párr. 76). Esas restricciones limitan seriamente la capacidad de las organizaciones de llevar a cabo sus actividades sin interferencias indebidas (A/64/226, párr. 98).

Las leyes y disposiciones tributarias también se utilizan con frecuencia para obstruir la labor de las organizaciones de derechos humanos y las afectan desproporcionadamente. En muchos países no se gravan las donaciones a organizaciones sin fines de lucro, como las organizaciones de derechos humanos. Si bien no es necesario que esas organizaciones gocen de un régimen de exención tributaria para que exista libertad de asociación, la Relatora Especial considera que los gobiernos no deben establecer diferencias en lo que se refiere al régimen fiscal entre las organizaciones de derechos humanos y otras asociaciones sin fines de lucro. En un caso se elaboró una lista de donantes permitidos y los fondos recibidos de donantes extranjeros que no figuraran en la lista aprobada se gravaban con hasta un 24%. Otro país reformó su

código tributario y eliminó las exenciones del impuesto sobre el valor añadido de que gozaban las ONG, lo que tuvo un efecto considerable en el nivel de fondos disponibles para actividades de los programas (A/64/226, párr. 99).

Las ONG que son críticas con el gobierno también están sujetas a un estrecho control de las autoridades impositivas y los procedimientos fiscales se les aplican abusivamente. Una ONG de derechos humanos debió responder a las acusaciones sobre un supuesto adeudo de impuestos en relación con ingresos que de acuerdo a la legislación interna estaban exceptuados. (A/64/226, párr. 100).

Buenas prácticas y recomendaciones

- Acceso a recursos garantizado por la ley

La ley debería garantizar y facilitar el acceso al financiamiento, incluso al proveniente de fuentes extranjeras, destinada a defender los derechos humanos (A/59/401, párr. 82 (t)).

- Marco legal para el disfrute del derecho al acceso a recursos

La legislación nacional es el marco legal para el disfrute del derecho a acceder a recursos, pero solo en la medida en que sea compatible con las disposiciones y normas internacionales de derechos humanos.

- Abstenerse de interferir en el uso de los fondos

Los Estados deberían abstenerse de restringir el uso de los fondos, siempre y cuando se cumpla con los fines expresamente establecidos en la Declaración de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales a través de medios pacíficos.

- No requerir autorización previa del gobierno

Los Estados no deberían exigir autorización previa del gobierno para solicitar o recibir financiamiento del exterior (A/64/226, párr. 124).

- Facilitar el acceso a la financiación extranjera

Los Estados deben permitir que las ONG reciban financiamiento extranjero, y sólo podrán establecer restricciones en interés de la transparencia y de conformidad con leyes aduaneras y de cambio de divisas que sean de aplicación general. Las restricciones a la financiación extranjera pueden limitar la independencia y eficacia de las ONG. Por tanto, los Estados deben revisar las leyes vigentes para facilitar el acceso al financiamiento ((A/64/226, párr. 123) y (E/CN.4/2006/95, párr. 31)).

- Normas iguales para todas las organizaciones sin fines de lucro

Los Estados deben permitir a las ONG de derechos humanos participar en todas las actividades de recaudación de fondos que sean legítimas, con arreglo a las mismas normas aplicables en general a las demás organizaciones sin fines de lucro. Puede requerirse la inscripción ante un organismo del Estado u organismo de supervisión independiente, en pie de igualdad con todas las organizaciones sin fines de lucro (A/64/226, párr. 125).

- Prohibir el control exclusivo por las autoridades fiscales

No debe permitirse el control exclusivo de las autoridades fiscales ni el abuso de procedimientos impositivos por parte de los Estados (A/64/226, párr. 120).

Capítulo X

Derogaciones permisibles y el derecho a defender los derechos humanos

El artículo 4 (1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: "En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social".

En su observación general No. 29 (2001), el Comité de Derechos Humanos formula comentarios generales sobre el artículo 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos en relación con la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción. Antes de que un Estado adopte la decisión de invocar el artículo 4 es necesario que se reúnan dos condiciones fundamentales: que la situación sea de un carácter excepcional que ponga en peligro la vida de la nación y que el Estado parte haya proclamado oficialmente el estado de excepción. Un requisito fundamental de cualquier medida que suspenda la aplicación de las disposiciones del Pacto, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 4, es que se adopte de forma estrictamente limitada a las exigencias de la situación. Este requisito guarda relación con la duración, el ámbito geográfico y el alcance material del estado de excepción, y de cualquier disposición excepcional aplicada en razón de la emergencia. Además, en el párrafo 1 del artículo 4 se establece que ninguna disposición que suspenda obligaciones contraidas en virtud del Pacto puede ser incompatible con las demás obligaciones que impone a los Estados partes el derecho internacional, especialmente las normas del derecho internacional humanitario y que los Estados partes no pueden en ningún caso invocar el artículo 4 del Pacto como justificación de actos que violan el derecho humanitario o normas imperativas de derecho internacional, por ejemplo, la toma de rehenes, la imposición de castigos colectivos, la privación arbitraria de la libertad o la inobservancia de los principios fundamentales de juicio imparcial, en particular la presunción de inocencia (A/61/312, párr. 90).

El principal valor de la Declaración es que legitima y protege determinadas actividades de defensa y promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos. El elemento central de la Declaración no es el reconocimiento de esos derechos sino su reiteración y la protección de las actividades encaminadas a promoverlos. También cabe recordar que la Declaración hace extensiva la protección a determinadas personas debido únicamente a su dedicación a tales actividades. Hay que tener presentes esas importantes distinciones al determinar la importancia de los argumentos relativos al alcance, la suspensión, las limitaciones y las restricciones de los derechos en situaciones de emergencia o por motivos de seguridad. Por ejemplo, aunque algunos derechos y libertades queden limitados en situaciones de emergencia, en virtud de legislación relativa a la seguridad o por otros motivos, no pueden limitarse ni suspenderse las actividades de supervisión de esos derechos. (A/58/380, párr. 64).

En este contexto, la titular del mandato está plenamente convencida que las derogaciones y excepciones de las normas pertinentes de derechos humanos, entre ellas la Declaración, deben aplicarse más escrupulosamente en el caso de las y los defensores. Así debería procederse respecto de la legislación relativa a la seguridad, y debería procederse de forma más estricta aún en determinadas situaciones de emergencia, cuando se han cometido las violaciones de los derechos humanos en gran escala más atroces de los últimos años. En esos casos de grave riesgo para los derechos humanos, en un entorno de amenazas a la seguridad y de situaciones de emergencia, es indispensable contar con cierta forma de supervisión independiente así como con información sobre las acciones de los protagonistas. La titular del mandato considera que sería contrario al espíritu de las normas internacionales de derechos humanos afirmar que precisamente en esos casos de grave riesgo puede suspenderse legalmente la defensa de los derechos humanos (A/58/380, párr. 66).

Ejemplo

En noviembre de 2007, la titular del mandato (junto con el Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo) envió un llamamiento urgente a un gobierno porque el presidente habría impuesto un estado de emergencia y habría suspendido las libertades fundamentales, incluyendo el derecho a no ser privado de la libertad, salvo en los

casos en que fuera de conformidad con la ley y con el disfrute de las garantías relativas al arresto y detención, el derecho a la libertad de circulación, el derecho a reunirse en público y la libertad de expresión.

El estado de emergencia declarado también habría supuesto un ataque a la independencia del poder judicial. El mismo presuntamente no se refería a una emergencia constitucional prevista en la Constitución y además se habría declarado que dicho instrumento quedaría en suspenso y sería sustituido por una "Orden Constitucional Provisional". De acuerdo con la información recibida, siete miembros de la Corte Suprema de Justicia habrían emitido una declaración en contra del decreto de estado de emergencia, indicando que no parecía ser legal, ni en base a la Constitución ni según el derecho internacional.

Los titulares de los mandatos expresaron su preocupación por la situación de unos 70 defensores de derechos humanos que fueron arrestados durante una reunión dentro de las instalaciones de una ONG. Fueron trasladados inicialmente a la policía y se les pidió que firmaran una declaración de no participar en actividades de derechos humanos. Todos se negaron a firmarla y fueron objeto de insultos por parte de los agentes de la policía. Varios activistas fueron llevados ante un magistrado y enviados a la cárcel. Posteriormente fueron liberados bajo fianza. Otra defensora fue puesta bajo arresto domiciliario por un período de 90 días. Su casa fue declarada como una "sub-cárcel" en donde algunos de los activistas antes mencionados fueron detenidos. Dos defensoras fueron trasladadas a una residencia de la policía en un lugar desconocido. Ninguna de ellas fue acusada. No se emitió ninguna orden de aprehensión u orden judicial. Las activistas no tuvieron acceso a abogados ni a sus familias y fueron detenidas durante varias horas sin recibir alimentos.

La declaración de estado de emergencia habría establecido que algunos miembros del poder judicial habrían socavado los poderes del ejecutivo y legislativo en la lucha contra el terrorismo y el extremismo, debilitando así la capacidad del gobierno para hacer frente a esta grave amenaza. Inmediatamente después de la imposición del estado de emergencia, se habría requerido a los jueces que tomaran un juramento de lealtad al orden constitucional provisional para poder seguir ejerciendo sus funciones como jueces. Un gran número de jueces se habría negado a juramentarse, al no aceptar el decreto del estado de emergencia, declarándolo inconstitucional. Todos los jueces de la Corte Suprema que se habrían negado a prestar juramento habrían sido inmediatamente sustituidos por nuevos jueces. No se les habría permitido salir de sus casas.

En noviembre de 2007, los abogados protestaron contra la declaración del estado de emergencia. Habría indicios de extrema brutalidad en la represión por parte de la policía y se habrían dado varios arrestos de abogados. Unos 200 abogados habrían sido arrestados. También habrían sido atacados por la policía

dentro de las instalaciones de la Corte y del Colegio de Abogados y todos los titulares de cargos del Colegio de Abogados habrían sido arrestados. El Gobierno habría suspendido la transmisión de los canales de televisión locales e internacionales de propiedad privada, particularmente los canales de noticias. Los agentes de la Autoridad Reguladora de Medios Electrónicos, junto con agentes de la policía, habrían allanado las instalaciones de los canales de televisión y radio para confiscar el equipo. También se habría ordenado a los proveedores de servicios de Internet que detuvieran sus servicios, interrumpiendo el acceso a Internet de un gran número de usuarios. El presidente promulgó un nuevo decreto presidencial con base en el cual se prohibió a los medios escritos y electrónicos imprimir y difundir "cualquier cosa que difame o ponga en ridículo al jefe de Estado, a los miembros de las fuerzas armadas o del órgano ejecutivo, legislativo o judicial del Estado". El decreto disponía un castigo de hasta tres años de prisión por incumplimiento (A/HRC/7/28/Add.1 párrs. 1553 a 1558).

Conclusión

Este comentario abarca los derechos previstos en la Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos y analiza qué conllevan los diferentes derechos, así como los distintos aspectos necesarios para garantizar su implementación. El comentario también abarca las violaciones más comunes que enfrentan los defensores y proporciona un conjunto de buenas prácticas y recomendaciones para facilitar la implementación de cada derecho por parte del Estado.

El objetivo del comentario es doble: aumentar la conciencia sobre los derechos enunciados en la Declaración y servir como una herramienta práctica para las defensoras, los defensores y otros profesionales que trabajan para garantizar el respeto de los derechos que les corresponden en virtud de este instrumento. A pesar de los esfuerzos realizados para implementar la Declaración, las y los defensores de los derechos humanos siguen enfrentándose a numerosas violaciones de sus derechos. Se espera que este comentario ayude a todas las partes interesadas que se esfuerzan por lograr un entorno más seguro y más propicio para que los defensores y las defensoras lleven a cabo su trabajo.

Para realizar cualquier observación o sugerencia a este comentario por favor no dude en ponerse en contacto con la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en defenders@ohchr.org.

Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos

Anexo

Asamblea General

Distr.general
8 de marzo de 1999

Quincuagésimo tercer período de sesiones
Tema 110 b) del programa

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL

[sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/53/625/Add.2)]

53/144. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos

La Asamblea General,

Reafirmando la importancia de la observancia de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas en todos los países del mundo,

Tomando nota de la resolución 1998/7 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de abril de 1998[1], por la cual la Comisión aprobó el texto del proyecto de 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,
Tomando nota asimismo de la resolución 1998/33 del Consejo Económico y Social, de 30 de julio de 1998, por la cual el Consejo recomendó a la Asamblea General que aprobara el proyecto de declaración,

Consciente de la importancia de la aprobación del proyecto de declaración en el contexto del cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos[2],

1 Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1998, Suplemento No. 3 (E/1998/23), cap. II, secc. A.
2 Resolución 217 A (III).

1. Aprueba 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 que figura en el anexo de la presente resolución;

2. Invita a los gobiernos, a los organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos por difundir la Declaración, promover el respeto universal hacia ella y su comprensión, y pide al Secretario General que incluya el texto de la Declaración en la próxima edición de Derechos humanos: Recopilación de instrumentos internacionales.

85a. sesión plenaria
9 de diciembre de 1998

ANEXO

Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos

La Asamblea General, Reafirmando la importancia que tiene la observancia de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos en todos los países del mundo,

Reafirmando también la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Pactos internacionales de derechos humanos[3] como elementos fundamentales de los esfuerzos internacionales para promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la importancia de los demás instrumentos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas y a nivel regional,

Destacando que todos los miembros de la comunidad internacional deben cumplir, conjunta y separadamente, su obligación solemne de promover y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna, en particular sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, y reafirmando la importancia particular de lograr la cooperación internacional para el cumplimiento de esta obligación, de conformidad con la Carta,

3 Resolución 2200 A (XXI), anexo.

Reconociendo el papel importante que desempeña la cooperación internacional y la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos, incluso en relación con violaciones masivas, flagrantes o sistemáticas como las que resultan del apartheid, de todas las formas de discriminación racial, colonialismo, dominación u ocupación extranjera, agresión o amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional o la integridad territorial, y de la negativa a reconocer el derecho de los pueblos a la libre determinación y el derecho de todos los pueblos a ejercer plena soberanía sobre su riqueza y sus recursos naturales,

Reconociendo la relación entre la paz y la seguridad internacionales y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y consciente de que la ausencia de paz y seguridad internacionales no excusa la inobservancia de esos derechos, Reiterando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universalmente indivisibles e interdependientes y que están relacionados entre sí, debiéndose promover y aplicar de una manera justa y equitativa, sin perjuicio de la aplicación de cada uno de esos derechos y libertades,

Destacando que la responsabilidad primordial y el deber de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales incumbe al Estado,

Reconociendo el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover el respeto y el conocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional,

Declara:

Artículo 1
Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

Artículo 2
1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.

Artículo 3
El derecho interno, en cuanto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades.

Artículo 4
Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscabe o contradiga los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas ni de que limite las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de los Pactos internacionales de derechos humanos o de otros instrumentos y compromisos internacionales aplicables en esta esfera, o constituya excepción a ellas.

Artículo 5
A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

a) A reunirse o manifestarse pacíficamente;
b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;
c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

Artículo 6
Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;
b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

Artículo 7
Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados

con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación.

Artículo 8

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos.

2. Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 9

1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.

2. A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley y a que esa denuncia sea examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida.

3. A los mismos efectos, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a:
   a) Denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas internas o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado, las cuales deben emitir su decisión sobre la denuncia sin demora indebida;
   b) Asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de las obligaciones y los compromisos internacionales aplicables;
   c) Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales.

4. A los mismos efectos, toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos.

5. El Estado realizará una investigación rápida e imparcial o adoptará las medidas necesarias para que se lleve a cabo una indagación cuando existan motivos razonables para creer que se ha producido una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier territorio sometido a su jurisdicción.

Artículo 10
Nadie participará, por acción o por el incumplimiento del deber de actuar, en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y nadie será castigado ni perseguido por negarse a hacerlo.

Artículo 11
Toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho al legítimo ejercicio de su ocupación o profesión. Toda persona que, a causa de su profesión, pueda afectar a la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales de otras personas deberá respetar esos derechos y libertades y cumplir las normas nacionales e internacionales de conducta o ética profesional u ocupacional que sean pertinentes.

Artículo 12
1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2. El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.

3. A este respecto, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 13
Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de

promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración.

Artículo 14

1. Incumbe al Estado la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole apropiadas para promover en todas las personas sometidas a su jurisdicción la comprensión de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

2. Entre esas medidas figuran las siguientes:
   a) La publicación y amplia disponibilidad de las leyes y reglamentos nacionales y de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos;
   b) El pleno acceso en condiciones de igualdad a los documentos internacionales en la esfera de los derechos humanos, incluso los informes periódicos del Estado a los órganos establecidos por los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que sea Parte, así como las actas resumidas de los debates y los informes oficiales de esos órganos.

3. El Estado garantizará y apoyará, cuando corresponda, la creación y el desarrollo de otras instituciones nacionales independientes destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el territorio sometido a su jurisdicción, como, por ejemplo, mediadores, comisiones de derechos humanos o cualquier otro tipo de instituciones nacionales.

Artículo 15

Incumbe al Estado la responsabilidad de promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todos los niveles de la educación, y de garantizar que los que tienen a su cargo la formación de abogados, funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, personal de las fuerzas armadas y funcionarios públicos incluyan en sus programas de formación elementos apropiados de la enseñanza de los derechos humanos.

Artículo 16

Los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones pertinentes tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación en esas esferas con el objeto de fortalecer, entre otras cosas, la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales y religiosos, teniendo en cuenta las diferentes mentalidades de las sociedades y comunidades en las que llevan a cabo sus actividades.

Artículo 17
En el ejercicio de los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.

Artículo 18
1. Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad y dentro de ella, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. A los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.

3. Análogamente, les corresponde el importante papel y responsabilidad de contribuir, como sea pertinente, a la promoción del derecho de toda persona a un orden social e internacional en el que los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos puedan tener una aplicación plena.

Artículo 19
Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un individuo, grupo u órgano de la sociedad o a cualquier Estado el derecho a desarrollar actividades o realizar actos que tengan por objeto suprimir los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración.

Artículo 20
Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que permita a los Estados apoyar y promover actividades de individuos, grupos de individuos, instituciones u organizaciones no gubernamentales, que estén en contradicción con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

El Comentario a 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 (Declaración sobre defensores y defensoras de derechos humanos) hace un análisis minucioso de cada uno de los derechos previstos en la Declaración, así como de los distintos aspectos necesarios para garantizar su implementación efectiva. El Comentario repasa las violaciones más comunes que enfrentan las y los defensores, refiere un conjunto de buenas prácticas y formula una serie de recomendaciones para facilitar el cumplimiento de la Declaración por parte de los Estados.

El objetivo del Comentario es aumentar la conciencia sobre los derechos enunciados en la Declaración, servir como una herramienta práctica y ayudar a lograr un entorno más seguro y propicio para que la y los defensores lleven a cabo su legítima actividad.

Como un ejemplo de coordinación y sinergia regional, la publicación en español se ha realizado conjuntamente por las Oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de Colombia, Guatemala y México.

NACIONES UNIDAS
NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
Colombia - Guatemala - México