



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2006/95  
23 de enero de 2006

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
62º período de sesiones  
Tema 17 b) del programa provisional

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS:  
DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial  
del Secretario General sobre la cuestión de los  
defensores de los derechos humanos**

## Resumen

El presente es el sexto y último informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, de conformidad con las resoluciones 2000/61 y 2003/64 de la Comisión de Derechos Humanos. En el informe se examinan los seis años de desempeño del mandato que se le confió.

En la sección I se pasa revista a las actividades emprendidas por la titular del mandato durante el último año. Se señalan a la atención de los Estados miembros las 310 comunicaciones enviadas durante el año sobre el que se informa, que se presentan en la adición 1 del presente informe, y la recopilación exhaustiva país por país de los acontecimientos relativos a la situación de los defensores de los derechos humanos acaecidos en 2005, con el fin de evaluar la evolución de la situación de los defensores de los derechos humanos y la aplicación 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 (Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos). Esta última figura en la adición 5 del presente informe.

En la sección II se describen el desarrollo y la aplicación del mandato desde su creación en 2000. La Representante Especial reitera su convicción de que la creación del mandato desempeñó un importante papel en la difusión y la aplicación de la Declaración y en el fomento de la sensibilización acerca de la urgente necesidad de crear un entorno propicio para la defensa de los derechos humanos, en particular mediante la apertura de diálogos de trabajo con los interesados. Reitera también algunos puntos de referencia en la interpretación de la Declaración y, en particular, hace hincapié en la necesidad de adoptar una definición de la defensa de los derechos humanos basada en la actividad, de que la legislación nacional conforme con las normas internacionales se entienda como el marco para la aplicación de la Declaración y de garantizar el derecho a defender los derechos, incluso durante los conflictos y en la situación de estado de excepción. Señala que una de las tareas esenciales del mandato ha sido la elaboración de estrategias eficaces para la protección de los defensores sobre el terreno, pero deplora que los limitados recursos de que ha dispuesto y el nivel y la calidad insuficientes de la cooperación recibida de algunos Estados haya limitado la eficacia de su trabajo.

En la sección III se examinan los acontecimientos clave y los principales obstáculos en la aplicación de la Declaración y en la protección de los defensores de los derechos humanos a lo largo de los últimos seis años. En esa sección se destaca que, aunque algunos Estados han reconocido públicamente el papel positivo que desempeñan los defensores de los derechos humanos, muchos otros han seguido estigmatizándolos. Se señala también que, aunque unos pocos Estados han promulgado leyes nacionales en las que se recogen las obligaciones internacionales contenidas en la Declaración, la tendencia ha sido la promulgación por los Estados de nuevas leyes tendientes a restringir las actividades relacionadas con los derechos humanos, especialmente en el contexto de las medidas para combatir el terrorismo. El no haber adoptado estrategias globales de protección en las que no sólo se tenga en cuenta la seguridad física, sino que se aborde también la cuestión de la impunidad, ha permitido que los ataques graves contra los defensores de los derechos humanos continúen. En la sección IV, la Representante Especial reitera una serie de recomendaciones clave para la aplicación efectiva de la Declaración y la óptima protección de la seguridad y la labor de los defensores de los derechos humanos.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1	5
I. ACTIVIDADES .....	2 - 12	5
A. Comunicaciones enviadas a los gobiernos.....	2	5
B. Visitas a países.....	3	5
C. Cooperación con el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales .....	4 - 7	5
D. Cooperación con las organizaciones no gubernamentales.....	8	6
E. Recopilación de los acontecimientos relativos a la situación de los defensores de los derechos humanos.....	9	6
F. Defender a las mujeres, defender los derechos.....	10 - 11	7
G. Otras actividades.....	12	7
II. DESEMPEÑO DEL MANDATO DESDE SU CREACIÓN EN 2000.....	13 - 43	7
A. Establecimiento y características especiales del mandato .....	13 - 15	7
B. Metodología adoptada y cuestiones prioritarias seleccionadas por la Representante Especial .....	16 - 18	8
C. Visibilidad y accesibilidad del mandato .....	19 - 28	9
D. Interpretación de la Declaración .....	29 - 32	11
E. Esfuerzos por elaborar estrategias de protección.....	33 - 38	12
F. Retos que subsisten en el desempeño del mandato.....	39 - 43	13

**ÍNDICE** (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
III. ACONTECIMIENTOS CLAVE Y PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN.....	44 - 82	15
A. Estados .....	45 - 59	15
B. Organizaciones intergubernamentales de ámbito regional .....	60 - 66	19
C. El sistema de las Naciones Unidas.....	67 - 71	21
D. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos .....	72 - 74	22
E. Órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas .....	75	23
F. Instituciones nacionales de derechos humanos.....	76 - 78	23
G. Sociedad civil.....	79 - 82	23
IV. RECOMENDACIONES .....	83 - 93	24

## INTRODUCCIÓN

1. El presente informe es el sexto que la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos presenta a la Comisión de Derechos Humanos de conformidad con lo dispuesto en sus resoluciones 2000/61 y 2003/64. En el informe se examinan los seis años de ejecución del mandato que se le ha encomendado. En la sección I se pasa revista a las actividades emprendidas por la titular del mandato en el último año. En la sección II, la Representante Especial describe el desarrollo y la aplicación del mandato desde su creación en 2000. En la sección III se examinan los acontecimientos clave y los principales obstáculos en la aplicación de la Declaración y en la protección de los defensores de los derechos humanos detectados en los últimos seis años. En la sección IV, la Representante Especial reitera una serie de recomendaciones clave para la aplicación efectiva de la Declaración y la protección óptima de la labor de los defensores de los derechos humanos y su seguridad.

### I. ACTIVIDADES

#### A. Comunicaciones enviadas a los gobiernos

2. Entre el 9 de diciembre de 2004 y el 2 de diciembre de 2005, la Representante Especial envió 310 comunicaciones relativas a más de 351 casos, incluidas las enviadas conjuntamente con los titulares de otros mandatos, respecto de unos 799 defensores y 316 organizaciones que llevan a cabo actividades en esa esfera. La Representante Especial ha enviado comunicaciones a 68 países, 46 de los cuales le enviaron una respuesta. Todas las comunicaciones enviadas y las respuestas recibidas figuran en la adición 1 del presente informe.

#### B. Visitas a países

3. Durante el período que abarca el informe, la Representante Especial visitó Nigeria (3 a 12 de mayo de 2005), Israel y los Territorios Palestinos Ocupados (5 a 11 de octubre de 2005), y el Brasil (5 a 20 de diciembre de 2005). Sobre las dos primeras visitas se han presentado a la Comisión, en su actual período de sesiones, sendos informes que acompañan al presente documento en forma de adiciones.

#### C. Cooperación con el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales

4. En el último año de su mandato, la Representante Especial ha procurado mantener la cooperación con todos los órganos de las Naciones Unidas y con las organizaciones intergubernamentales.

5. A ese respecto, se invitó a la Representante Especial a participar en una conferencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), celebrada en Almaty (Kazajstán) en el mes de marzo, que se centró en la elaboración de un marco jurídico apropiado para la libertad de asociación y de reunión en Asia central. Asistió a la reunión uno de sus auxiliares, que dio cuenta de los resultados contenidos en el informe que la Representante Especial había presentado a la Asamblea General en 2004. La reunión supuso un fructífero esfuerzo conjunto por abordar algunas de las dificultades con que los defensores de los derechos

humanos se encontraban en la región. También se invitó a la Representante Especial a participar en una reunión organizada en Azerbaiyán por la OSCE y la organización Human Rights House que se centró en los problemas a los que los defensores de los derechos humanos tenían que hacer frente en el país. La Representante Especial pronunció una alocución en la que se refirió a los "desafíos para los defensores de los derechos humanos en la región".

6. Aprovechando la labor realizada en 2004, la Representante Especial siguió procurando fortalecer la cooperación con la Unión Europea (UE). En julio, invitada por el recientemente nombrado Asesor Especial sobre Derechos Humanos y por el Parlamento Europeo, mantuvo conversaciones con el Subcomité de Derechos Humanos del Parlamento, se reunió con el Jefe del Gabinete del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad y algunos funcionarios encargados de diversos países para examinar la situación de los defensores de los derechos humanos en todo el mundo y la aplicación de las Directrices de la UE sobre los defensores. También tuvo la oportunidad de intervenir ante el Comité Político y de Seguridad del Consejo de Ministros y presentar sus opiniones sobre el importante papel que los defensores de los derechos humanos desempeñan en la preservación de la paz y la seguridad internacionales. Expresó su agradecimiento al Asesor Especial sobre Derechos Humanos por haber facilitado esa visita y a la Fédération internationale des droits de l'homme por el apoyo material que la había hecho posible.

7. En junio, por invitación de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI), la Representante Especial participó en un curso práctico organizado por las Naciones Unidas en Amman y dirigido a la sociedad civil del Iraq que le dio la oportunidad de escuchar sus preocupaciones y establecer canales de comunicación con el mandato.

#### **D. Cooperación con las organizaciones no gubernamentales**

8. Como en años anteriores, la Representante Especial siguió relacionándose frecuentemente con la sociedad civil a nivel local e internacional. Debido a su cargado programa de trabajo, no pudo asistir personalmente a todas las reuniones, pero procuró que, en la medida de lo posible, un miembro de su equipo estuviera presente. En 2005, participó en una consulta sobre los defensores de los derechos humanos en el Magreb celebrada en Túnez y coordinada por la Ligue tunisienne des droits de l'homme; en una reunión de la Comisión Internacional de Juristas dedicada a los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo celebrada en Berlín; y en la plataforma para los defensores que la organización Front Line organiza bienalmente en Dublín.

#### **E. Recopilación de los acontecimientos relativos a la situación de los defensores de los derechos humanos**

9. Para realizar una evaluación general de la situación de los defensores de los derechos humanos y de los avances logrados por los Estados en la aplicación de la Declaración, y también para sentar una base sólida para la futura labor del mandato, la Representante Especial decidió realizar una evaluación de la aplicación de la Declaración en todo el mundo. Los resultados, que se recogen en la adición 5, sirvieron de base para la preparación de la sección III del presente informe. La Representante Especial expresa su profundo agradecimiento a los gobiernos, las oficinas de las Naciones Unidas sobre el terreno, las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y locales que

le facilitaron información para la preparación del estudio. Las respuestas recibidas después del 5 de diciembre de 2005 no figuran en el presente informe.

#### **F. Defender a las mujeres, defender los derechos**

10. Durante su mandato, la Representante Especial prestó particular atención a las características específicas de la situación de las mujeres defensoras de los derechos humanos. Reitera que esas mujeres corren mayor riesgo de sufrir determinadas restricciones y formas de violencia y son más vulnerables a los prejuicios, la marginación y el repudio público, no sólo por parte de las fuerzas del Estado, sino también por otros agentes sociales, especialmente cuando participan en la defensa de los derechos de la mujer. La Representante Especial hace hincapié en que no hay mejor protección para esas mujeres que la fortaleza y el apoyo de sus propios movimientos. Así pues, los Estados y la comunidad de derechos humanos en general deben adoptar medidas adicionales de protección para ofrecerles un entorno en el que puedan desempeñar su labor en condiciones de seguridad.

11. Como parte de su trabajo en esa esfera, la Representante Especial había recomendado que se celebrase una consulta internacional sobre las defensoras de los derechos humanos. Apoyó la campaña internacional sobre las mujeres defensoras de los derechos humanos y participó en la Consulta Internacional sobre Mujeres Defensoras de los Derechos Humanos que se celebró en Colombo (Sri Lanka) del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2005, en la que participaron 180 mujeres de más de 70 países. La consulta se centró en la determinación y elaboración de nuevas estrategias para proteger a las defensoras de los derechos humanos frente a una gama de fuentes y tipos de maltrato, con el objeto de velar por que las activistas pudieran desempeñar en el futuro su labor libres de persecuciones, violencia y hostigamiento. Entre las fuentes de las amenazas contra las mujeres defensoras de los derechos humanos se mencionaron, los Estados, los agentes no estatales, las familias y las comunidades, así como los ataques de carácter sexual. La Representante Especial expresa su agradecimiento a todas las organizaciones que respondieron a su llamada y organizaron ese importante acontecimiento.

#### **G. Otras actividades**

12. En octubre, la Representante Especial presentó a la Asamblea General su informe anual, (A/60/339). El tema principal era el papel esencial que los defensores de los derechos humanos desempeñan en la preservación, la restauración y la consolidación de la paz y la seguridad.

## **II. DESEMPEÑO DEL MANDATO DESDE SU CREACIÓN EN 2000**

### **A. Establecimiento y características especiales del mandato**

13. En su resolución 2000/61, titulada "Defensores de los derechos humanos", la Comisión pidió al Secretario General que nombrase un Representante Especial para los defensores de los derechos humanos, cuyo mandato se prorrogó en 2003 por un segundo período de tres años en virtud de la resolución 2003/64 de la Comisión. Ambas resoluciones se aprobaron por consenso.

14. Transcurridos seis años, la Representante Especial reitera su convicción de que la creación de ese mandato ha desempeñado un papel crucial en la difusión y la aplicación de la Declaración

y en el fomento de la sensibilización acerca de la urgente necesidad de crear un entorno propicio para la actuación en defensa de los derechos humanos. Es ahora una opinión generalizada que el valor añadido del mandato sobrepasa cualquier posibilidad de duplicación con otros procedimientos especiales de la Comisión. Al contrario de lo que sucede con otros procedimientos temáticos, el objeto del mandato no sólo abarca las violaciones de los derechos humanos, sino que se centra principalmente en la protección de las actividades que se realizan en defensa de los derechos humanos. A menudo, esas situaciones no quedan dentro del ámbito de ningún mandato y, para abordarlas, la Representante Especial tuvo que adoptar un enfoque global en el que se tienen en cuenta también las condiciones del entorno que suponen una amenaza o impiden el trabajo y ponen en peligro la seguridad de los defensores de los derechos humanos. A lo largo de los años, la Representante Especial elaboró estrategias concretas para mejorar el entorno y la seguridad de esos defensores. Otro rasgo característico importante del mandato ha sido el de actuar como canal de comunicación entre los gobiernos y los defensores de los derechos humanos y ser la voz encargada de llevar las preocupaciones de la sociedad civil al plano internacional.

15. La Representante Especial confía en que las reservas iniciales que algunos Estados expresaron acerca del establecimiento de un procedimiento dedicado exclusivamente a la situación de los defensores de los derechos humanos se hayan podido disipar en buena medida. Confía también en que sus esfuerzos en el desempeño del mandato hayan colmado las expectativas de la Comisión y demás interesados y hayan contribuido a crear mejores condiciones para los defensores de los derechos humanos.

### **B. Metodología adoptada y cuestiones prioritarias seleccionadas por la Representante Especial**

16. Los métodos de trabajo de la Representante Especial, que figuraban en el primer informe presentado a la Comisión, han sido similares a los de otros mecanismos temáticos, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del mandato. Al diseñar la metodología que iba a seguir, la principal preocupación de la Representante Especial fue velar por una amplia accesibilidad, el fomento del diálogo, la respuesta rápida y las iniciativas eficaces.

17. En su informe inicial, la Representante Especial determinó también varias cuestiones que requerían su especial atención. Entre ellas cabe citar las actividades de los grupos armados; la libertad de asociación, reunión y circulación; las medidas represivas y los riesgos concretos a que se enfrentaban los defensores de los derechos humanos; la necesidad de elaborar estrategias para la protección de esos defensores; la legislación y los marcos reglamentarios nacionales que criminalizaban determinados aspectos de las actividades relacionadas con los derechos humanos, la persecución y la investigación judicial de los defensores de los derechos humanos, los mayores riesgos a los que se enfrentaban los defensores de los derechos de determinados grupos cuyo trabajo comprometía las estructuras sociales, las prácticas tradicionales y las interpretaciones de los preceptos religiosos y, en particular, los grupos de defensa de los derechos humanos de la mujer; las represalias contra personas y grupos que denunciaban presuntas violaciones ante los órganos internacionales; los estados de excepción y la impunidad, en la medida en que afectaban a las actividades de los defensores de los derechos humanos.



18. En el presente informe, la Representante Especial desea ofrecer una reseña de las medidas adoptadas en el desempeño del mandato que se le había encomendado con arreglo a los métodos de trabajo expuestos y con especial atención a esas cuestiones prioritarias.

### **C. Visibilidad y accesibilidad del mandato**

19. Durante sus seis años como titular del mandato, la Representante Especial entabló diálogos con una amplia gama de interesados con miras a fomentar la sensibilización acerca de la Declaración y de la situación de los defensores de los derechos humanos y trabajar con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales de ámbito regional e internacional, el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG para crear un entorno propicio para el trabajo de esos defensores.

#### **Diálogo y cooperación con los gobiernos**

20. A lo largo de sus dos mandatos, la Representante Especial mantuvo contactos periódicos con los Estados. Las consultas con representantes de los Estados celebradas durante los períodos de sesiones de la Comisión y de la Asamblea General han permitido mantener debates sustanciales acerca de la situación de los defensores de los derechos humanos en determinados países y regiones y sobre la adopción de medidas concretas para la aplicación efectiva de la Declaración. En general, los gobiernos se han mostrado dispuestos a reunirse con ella y le han extendido mensajes de apoyo y cooperación. En su opinión, debería considerarse la posibilidad de mantener un intercambio de pareceres más sistemático sobre las cuestiones más preocupantes, como la celebración de reuniones periódicas con los grupos regionales de la Comisión, con el fin de fomentar un diálogo eficaz con los gobiernos.

21. La información recibida de los gobiernos en respuesta a sus comunicaciones da también testimonio de su disposición a cooperar con el mandato. Esa información ha permitido a la Representante Especial evaluar mejor las situaciones que se han señalado a su atención y mantener una perspectiva objetiva de los problemas. La Representante Especial acoge con agrado la cooperación recibida de los gobiernos de los Estados que ha visitado y el diálogo que siguió a esas visitas. Pide a los diez Estados que ha visitado que tengan en cuenta sus recomendaciones y faciliten información sobre las medidas que adopten para aplicarlas.

#### **Cooperación con el sistema de las Naciones Unidas**

22. Manteniéndose en línea con el apoyo del Secretario General a la incorporación de las cuestiones de derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas, la Representante Especial procuró establecer lazos de cooperación con los programas y organismos especializados con el fin último de que tuvieran a los defensores de los derechos humanos más presentes en su trabajo. La Representante Especial señala que, aunque sus intentos de establecer contacto fueron bien recibidos por la mayoría, la creación de relaciones de trabajo estables ha demostrado ser más difícil, principalmente debido a la escasez de recursos para mantener las actividades de colaboración. Son destacables las prácticas de colaboración establecidas con las oficinas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y con los equipos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en los países con ocasión de las visitas realizadas y en la preparación del estudio definitivo que figura en la adición 5 del presente informe.

La Representante Especial confía en que esos primeros contactos se intensifiquen en el futuro con el fin de fortalecer los vínculos en aras de una aplicación efectiva de la Declaración.

### **Vínculos con organizaciones intergubernamentales**

23. La colaboración entre los mecanismos universales y regionales es esencial para lograr una estrategia coordinada y efectiva de protección de los defensores de los derechos humanos en todo el mundo. Así pues, la Representante Especial procuró establecer relaciones de trabajo con diversas organizaciones intergubernamentales de ámbito regional, como la Unión Africana, la Organización de los Estados Americanos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Comisión Europea y el Consejo de Europa. Participó regularmente en reuniones y consultas sobre los defensores de los derechos humanos organizadas por esos órganos, intercambió información con sus expertos y sus secretarías y tomó parte en iniciativas para desarrollar enfoques y mecanismos regionales para aplicar la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. En algunos casos, esa colaboración condujo a la realización de actividades conjuntas, como la emisión, el 10 de diciembre de 2004, de una declaración conjunta con el Relator Especial sobre los defensores de los derechos humanos de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos y el Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la reunión que mantuvieron con ocasión del sexto Foro de Debate sobre Derechos Humanos de la Unión Europea.

### **Cooperación con las organizaciones no gubernamentales**

24. La Representante Especial reitera que las ONG, en su labor cotidiana de defensa, vigilancia, promoción del respeto de los derechos humanos y prestación de asistencia directa a las víctimas, son la primera línea de protección de los defensores de los derechos humanos. A los ojos de la Representante Especial, las ONG constituyen la razón de ser del mandato. En consecuencia, ha hecho cuanto ha podido por mostrarse accesible y receptiva ante sus preocupaciones y necesidades y por establecer lazos de cooperación con ellas.

25. En los últimos seis años, los datos facilitados por las organizaciones internacionales, las redes nacionales o regionales y los grupos comunitarios básicos en sus informes, llamamientos y campañas han sido una fuente indispensable de información sin la cual su mandato no podía haber funcionado de una forma eficaz. Los conocimientos de las ONG también han ayudado a establecer la orientación y a preparar la labor del mandato. Las consultas regionales periódicas organizadas por las ONG permitieron a la Representante Especial encontrar fuentes fiables de información y diseñar estrategias efectivas para la promoción y la protección de sus derechos. La Representante Especial y su personal aprovecharon también todas las oportunidades posibles para reunirse con los defensores de los derechos humanos y con representantes de la sociedad civil de todas las regiones del mundo, tanto en Ginebra como durante sus viajes.

26. Con miras a aumentar la visibilidad del mandato y fomentar la utilización de ese instrumento por parte de la sociedad civil, la Representante Especial se mostró siempre dispuesta a dar a los defensores de los derechos humanos y a todos los interesados información acerca del mecanismo, incluso durante las visitas a los países y durante la presentación de sus informes a la Comisión y a la Asamblea General. La Representante Especial participó en los esfuerzos por incluir la cuestión de los defensores de los derechos humanos en el programa internacional asistiendo a multitud de acontecimientos públicos. El impresionante número de invitaciones

recibidas ilustra en qué medida los defensores de los derechos humanos son una cuestión objeto de creciente importancia y reconocimiento en el plano internacional.

27. Con miras a ofrecer un mejor entendimiento del mandato y facilitar la presentación de información sobre casos individuales, la Representante Especial preparó y distribuyó unas directrices (véase el apéndice del documento E/CN.4/2002/106). Esas directrices han contribuido a establecer normas mínimas y coherentes de información para la elaboración de comunicaciones. La Representante Especial observa con satisfacción que los denunciantes han hecho un uso frecuente de esas directrices.

28. Se hizo saber a la Representante Especial que el cuestionario distribuido con miras a la preparación de la adición 5 representaba una oportunidad para fomentar la sensibilización acerca de la Declaración y el mandato entre las comunidades locales de defensores de derechos humanos, en particular las que trabajan en zonas remotas. En muchos países, la respuesta a ese cuestionario supuso una oportunidad para promover el diálogo entre las ONG locales y preparar un estudio conjunto sobre la aplicación de la Declaración.

#### **D. Interpretación de la Declaración**

29. Para desempeñar eficazmente su mandato, la Representante Especial adoptó una definición amplia de lo que son los defensores de los derechos humanos basada en las actividades más que en la condición. Al hacerlo, se guió por la amplia categorización que figuraba en el cuarto párrafo del preámbulo de la Declaración, según el cual pueden ser defensores de los derechos humanos cualesquiera personas o grupos de personas que se esfuercen en promover los derechos humanos. Lo que caracteriza a un defensor de los derechos humanos no es su preparación profesional, su condición o sus aptitudes, sino la inspiración en los derechos humanos de las actividades que realiza. En consecuencia, la Representante Especial ha incluido en el alcance de su mandato a miembros de ONG, abogados, sindicalistas, periodistas, activistas estudiantiles, testigos de violaciones de los derechos humanos, algunos funcionarios, miembros de las INDH, dirigentes de comunidades indígenas y de movimientos sociales, activistas ambientales, activistas en pro de los derechos de las lesbianas, los homosexuales, los transexuales y los bisexuales, profesionales de la salud, trabajadores humanitarios y personal de las Naciones Unidas. También quedan dentro del alcance del mandato los defensores de los derechos democráticos o de las minorías por medios pacíficos. La lista no puede ser exhaustiva.

30. Con miras a ayudar a los Estados y demás interesados en la aplicación de la Declaración a nivel nacional, la Representante Especial también interpretó disposiciones clave de la Declaración de forma que se garantizase el más alto nivel posible de derechos humanos. En particular, la Representante Especial hizo hincapié en que los artículos 3 y 4 de la Declaración, 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. En consecuencia, en el desempeño de su mandato tuvo plenamente en cuenta la legislación nacional y reafirmó la plena vigencia de las normas internacionales de derechos humanos en el contexto jurídico nacional y trató de determinar los inconvenientes y las esferas problemáticas y recomendar soluciones constructivas.

31. De acuerdo con el artículo 13 de la Declaración, la Representante Especial ha recomendado a los gobiernos que permitan a los defensores 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 los defensores deberían ser los que atañen a la transparencia.

32. La Representante Especial ha determinado que, aunque en los instrumentos internacionales de derechos humanos se contempla la posible limitación o suspensión de derechos mediante la promulgación de leyes para velar por las justas exigencias "de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática" o de la seguridad nacional (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 4, 18.3, 19.3, 21 y 22.2 y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 4, 8.1 a), c) y d)), las actividades que garantizan la vigilancia y la defensa de derechos internacionalmente reconocidos y permiten vigilar la limitación y la suspensión de los derechos no pueden limitarse ni suspenderse. Esa interpretación ha demostrado ser esencial a la hora de definir el espacio en que pueden moverse los defensores de los derechos humanos y velar por un entorno adecuado para ellos, especialmente cuando trabajan en situaciones de conflicto.

#### **E. Esfuerzos por elaborar estrategias de protección**

33. En su primer informe, la Representante Especial afirmó que el éxito de su labor se mediría en función del grado de seguridad que ese mecanismo inspirase a quienes trabajaban en favor de la promoción y protección de los derechos humanos (E/CN.4/2001/94, párr. 89). Así pues, dentro de los límites de su mandato, ha diseñado y elaborado estrategias encaminadas a garantizar la seguridad de los defensores de los derechos humanos. Esas estrategias incluyen la transmisión de preocupaciones a los gobiernos acerca de situaciones individuales, así como acerca de leyes, políticas y prácticas del Estado que puedan reprimir o poner en peligro a quienes realizan actividades en defensa de los derechos humanos. También ha utilizado el mandato para promover el establecimiento de redes nacionales e internacionales de la sociedad civil para la protección de los defensores y para promover una mejor integración de sus programas de derechos humanos con las preocupaciones y exigencias de los movimientos que luchan por conseguir el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Representante Especial opina que las redes de apoyo han servido para disuadir a algunos elementos de violar los derechos de los defensores y, en muchos casos, han servido para eliminar o reducir los ataques contra las actividades en pro de los derechos humanos.

34. Además, la Representante Especial ha dado prioridad a los estudios encaminados a mejorar el conocimiento de las tendencias, medidas y prácticas represivas que afectan a los defensores de los derechos humanos con el fin de que los Estados les pongan remedio. La Representante Especial también ha abordado la cuestión de las estrategias de protección durante sus visitas oficiales a los países y ha formulado recomendaciones específicas en relación con la seguridad de los defensores de los derechos humanos. En la adición 5 del presente informe se ha tratado también de exponer las estrategias de protección aplicadas a nivel nacional para garantizar la seguridad de los defensores de los derechos humanos y para asegurar un entorno propicio para su trabajo.

35. El número de llamamientos urgentes y cartas de denuncia enviados por la Representante Especial a los gobiernos en relación con presuntas violaciones de los derechos humanos de los defensores ha aumentado de forma constante y dramática desde el establecimiento del mandato. Mientras que en su primer año de mandato la Representante Especial envió 11 comunicaciones a 6 países, en 2005 se enviaron 310 comunicaciones a 68 países. En total, ha enviado unas 1.263 comunicaciones. Ese dramático crecimiento del número de comunicaciones puede ser en parte reflejo de la mayor visibilidad de su mandato. No obstante, a la Representante Especial le preocupa el continuo aumento del número de denuncias de violaciones graves de los derechos de los defensores de los derechos humanos en todo el mundo, que confirma la necesidad constante de que se protejan eficazmente los derechos de esos defensores y se aplique la Declaración. A lo largo de su mandato, los defensores de los derechos humanos han destacado la importancia del procedimiento como instrumento de protección que cumple una doble función humanitaria y preventiva.

36. La Representante Especial señala también que las comunicaciones han sido de gran utilidad para comprender la complejidad de la situación de los defensores de los derechos humanos en todo el mundo, por cuanto constituyen la fuente de información más fiable para determinar las tendencias que afectan a esos defensores en todas las regiones del mundo. En particular, esos datos permitieron a la Representante Especial obtener una imagen objetiva y documentada del tipo de violaciones que afecta a los defensores y de las leyes, políticas y prácticas que socavan su trabajo, así como identificar a los principales culpables y determinar las medidas necesarias para impedir que se produzcan nuevas violaciones.

37. Sin embargo, las comunicaciones transmitidas por la Representante Especial a los gobiernos no pueden tomarse como un reflejo general de la situación de los defensores de los derechos humanos en todo el mundo. El hecho de que no se haya enviado ninguna comunicación a un gobierno no significa necesariamente que no haya lagunas en la aplicación de la Declaración en ese país. Eso podría ser indicación de factores como la falta de sensibilización acerca de la existencia del mandato o la existencia de dificultades o deficiencias en la capacidad de la sociedad civil para denunciar situaciones ante los mecanismos internacionales de derechos humanos. A la Representante Especial le preocupa que, en algunos casos, la causa del silencio pueda ser la represión del Estado.

38. Las visitas oficiales a los países han sido también una oportunidad para brindar protección. Durante su mandato, la Representante Especial llevó a cabo diez misiones de determinación de los hechos a los siguientes países: Kirguistán, Colombia, Guatemala, la ex República Yugoslava de Macedonia, Tailandia, Angola, Turquía, Nigeria, Israel y los Territorios Palestinos Ocupados y el Brasil.

#### **F. Retos que subsisten en el desempeño del mandato**

39. La Representante Especial lamenta no haber podido alcanzar en algunas esferas el nivel de eficacia que hubiera deseado. La escasez de recursos humanos y materiales le ha impedido realizar un seguimiento eficaz de los casos y de las visitas a los países y no le han permitido supervisar la aplicación de sus recomendaciones de una forma más coherente.

40. La Representante Especial expresa su agradecimiento a los gobiernos que han dado apoyo al mandato y han colaborado con ella desde su primer nombramiento como titular. Acoge con

agradó las invitaciones permanentes que algunos países han extendido a todos los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos, así como las invitaciones que le dirigieron los Gobiernos del Iraq, Malí, México, la República Democrática del Congo, el Senegal y Venezuela, países que, lamentablemente, no pudo visitar durante su mandato. No obstante, lamenta que ese apoyo y esa colaboración hayan sido desiguales y no todos los Estados hayan cumplido las resoluciones de la Comisión relacionadas con el mandato. La reticencia de los gobiernos a cursar invitaciones para la realización de visitas a los países es uno de los obstáculos que más dificulta el desempeño eficaz del mandato. Concretamente, lamenta que, pese a las repetidas solicitudes, los Gobiernos de Albania, Belarús, Bhután, el Chad, Egipto, la Federación de Rusia, Guinea Ecuatorial, la India, Indonesia, Kenya, Malasia, Mozambique, Nepal, el Pakistán, Singapur, Togo, Túnez, Turkmenistán, Uzbekistán, Zambia y Zimbabwe, no la hayan invitado a girar una visita. La Representante Especial recuerda a los Estados que el objetivo principal de las visitas a los países es brindarle la oportunidad de examinar de primera mano y de forma objetiva el papel y la situación de los defensores de los derechos humanos en el país, determinar las buenas prácticas y los obstáculos concretos que se oponen a la plena aplicación de la Declaración en el plano nacional y formular recomendaciones específicas sobre la forma de resolver esos problemas.

41. Por lo que se refiere a las comunicaciones, aunque muchos Estados han hecho lo posible por dar una respuesta a la Representante Especial, ésta lamenta que otros no hayan respondido de forma precisa y satisfactoria. Entre las respuestas recibidas la Representante Especial ha encontrado las siguientes tendencias: la denegación de la condición de los defensores de los derechos humanos o de toda relación con la labor en pro de estos derechos; la aplicación de la legislación nacional; la denegación de los hechos; la afirmación de que no se trató de obtener reparaciones nacionales; la defensa del orden público; la puesta en duda de la legitimidad del mandato; y, más raramente, el reconocimiento de faltas cometidas por los funcionarios. Lamenta que, en algunos casos, en las respuestas de los gobiernos no se aborden los verdaderos problemas y que, en muchos casos, los gobiernos no hayan adoptado las medidas apropiadas para poner fin a la violación de los derechos, remediar la situación y evitar que se repita.

42. Son varios los países que no han respondido nunca a sus comunicaciones. Como se ha mencionado anteriormente, el silencio por parte de los gobiernos acerca de las comunicaciones que se les dirigen excluye la posibilidad de entablar un diálogo, limita la capacidad de la Representante Especial para obtener información y niega a la Comisión de Derechos Humanos su prerrogativa de contribuir a la protección de las normas internacionales de derechos humanos.

43. La Representante Especial desea también hacer referencia a la situación de las personas y los grupos que denunciaron violaciones de los derechos humanos ante ella y otros organismos internacionales de derechos humanos. El hecho de que en muchos países sigan estando gravemente amenazados constituye una falta de respeto al propio mandato. La Representante Especial ha intervenido en varias ocasiones en casos en que no se ha permitido a los defensores de los derechos humanos salir de su país para participar en acontecimientos internacionales relacionados con los derechos humanos, incluidas las reuniones de la Comisión, o han sido objeto de hostigamiento o graves represalias al regresar después de participar en esos actos. Ha intervenido también en casos de personas que han sido objeto de acoso por haber facilitado información o presentado una denuncia ante los mecanismos internacionales de derechos humanos, en particular su mandato y otros procedimientos especiales de la Comisión. Manifiesta su más honda preocupación por el asesinato de defensores de los derechos humanos

que colaboraron con el mecanismo internacional. Los informes del Secretario General titulados "Cooperación con los representantes de los derechos humanos de las Naciones Unidas" (véase el documento E/CN.4/2005/31 y Add.1) contienen descripciones de situaciones de intimidación y represalias presuntamente padecidas por algunas personas por cooperar con los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, por valerse de los procedimientos internacionales, por facilitar asistencia jurídica con ese fin o por ser parientes de víctimas de violaciones de los derechos humanos.

### **III. ACONTECIMIENTOS CLAVE Y PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN**

44. La Representante Especial desea señalar a la atención de la Comisión las principales tendencias positivas y negativas observadas en los últimos seis años en la aplicación de la Declaración, tanto en lo relativo al establecimiento de un entorno propicio como a la adopción de medidas de protección. Aunque esas responsabilidades competen principalmente a los Estados, la existencia de una sociedad civil consciente, firme, activa y creíble contribuye a la creación de las condiciones adecuadas para la actividad de los defensores de los derechos humanos y constituye un canal eficaz para la protección de los defensores que se encuentran en peligro.

#### **A. Estados**

45. La Representante Especial ha recibido con interés información sobre medidas y programas de protección para velar por la seguridad personal de los defensores de los derechos humanos que se encuentran en peligro inminente. Esas medidas van del aumento de la vigilancia policial y la asignación de guardias personales a los programas para el traslado de emergencia a otro país o región. La Representante Especial observa, sin embargo, que esas medidas no suponen más que una solución provisional ante un peligro inminente. La protección adecuada requiere una política global y transversal de los gobiernos encaminada a establecer un clima apropiado en el que se respete la legitimidad de la labor de los defensores de los derechos humanos, el marco jurídico se ajuste a las disposiciones de la Declaración y los actos cometidos contra los defensores de los derechos humanos se lleven ante la justicia.

#### **Reconocimiento de la condición y la función de los defensores de los derechos humanos**

46. El reconocimiento de la legitimidad de los defensores de los derechos humanos es el primer paso para evitar, o al menos reducir, las amenazas y los riesgos a los que se enfrentan. Varios gobiernos han reconocido públicamente en declaraciones oficiales la condición y la función de los defensores de los derechos humanos. En el plano internacional, las declaraciones públicas ante los foros internacionales de derechos humanos y el voto a favor de la adopción de la Declaración por la Asamblea General pueden ser un ejemplo de ese reconocimiento oficial. En el plano nacional, algunos Estados han tomado también medidas prácticas para reafirmar su apoyo a los defensores de los derechos humanos y situar esa cuestión entre sus preocupaciones principales. Por ejemplo, algunos gobiernos han establecido centros de coordinación para los defensores de los derechos humanos en el gabinete del Jefe del Estado u otros ministerios pertinentes. Aunque se trata de una medida positiva, debe prestarse atención al hecho de que la eficacia de esos centros de coordinación guardará relación con los recursos y las competencias que se les asignen, así como con su apertura a la participación de la sociedad civil en general y

de los defensores de los derechos humanos en particular. A ese respecto, la Representante Especial celebra la creación de espacios de consulta entre el mecanismo gubernamental y la comunidad de los defensores de los derechos humanos con miras a fortalecer el diálogo en torno a cuestiones de interés común. En algunos casos, los ministerios de relaciones exteriores también han incluido la cuestión de los defensores de los derechos humanos en su programa de política exterior y la han recogido en los diálogos bilaterales y han facilitado asilo provisional a defensores de los derechos humanos que huían de la persecución.

47. Sin embargo, en algunos países, y a pesar de los compromisos internacionales, las autoridades del Estado han fomentado la confusión acerca de la función y la condición de los defensores de los derechos humanos calumniando y denigrando a los propios defensores y su trabajo o incluso orquestando campañas de difamación contra ellos. La hostilidad para con los defensores de los derechos humanos también impregna la opinión pública de algunos países, donde se les tacha de delincuentes, terroristas, traidores, sediciosos y sacrílegos por motivos de seguridad nacional, ideología, creencias religiosas o peculiaridades culturales. La influencia de los medios de comunicación en la difusión de una mala imagen de los defensores de los derechos humanos tiene un gran peso en muchos países, y ha contribuido a crear una percepción negativa que les ha hecho correr riesgos aún mayores.

48. La estigmatización de los defensores de los derechos humanos y la denegación de un reconocimiento oficial hace que su labor sea menos eficaz. Contribuye también a la creación de un clima de mal entendimiento y hostilidad que ha llevado a algunos segmentos de la población a perpetrar ataques contra personas y organizaciones que actúan en defensa de los derechos humanos. En contraste, en los países en que esos defensores gozan del apoyo popular se levantan firmes barreras contra su persecución.

### **Tendencias positivas y negativas en la promulgación y aplicación de legislación**

49. La Representante Especial observa que algunos gobiernos han adoptado medidas para que se recojan en la legislación nacional las obligaciones del Estado dimanantes de la Declaración y demás normas internacionales de derechos humanos. A ese respecto, la Representante Especial ha recomendado repetidamente la adopción de la Declaración como parte de la legislación nacional. Los Parlamentos de al menos dos países europeos (Alemania y Bélgica) han aprobado resoluciones en las que se hace referencia expresa a la situación de los defensores de los derechos humanos y al propio mandato de la Representante Especial. En otros países se han enmendado leyes para eliminar o reducir los obstáculos legislativos que limitan las libertades de expresión, asociación, reunión y el acceso a la información de los defensores de los derechos humanos, así como el acceso de las ONG a los recursos financieros. También se han promulgado con ese fin instrumentos normativos y directivas internas de menor rango (Turquía).

50. A pesar de esos acontecimientos positivos, de la información recibida por la Representante Especial se desprende que la tendencia actual en muchos países es promulgar leyes y reglamentos por los que se restringe el espacio en que se desarrollan las actividades relacionadas con los derechos humanos. Son numerosas las leyes nacionales que siguen siendo, o se han hecho recientemente, incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos y, en particular, con la Declaración. Aunque en la mayoría de las constituciones de los países se garantizan formalmente los derechos humanos, en otros instrumentos normativos de menor rango se han restringido posteriormente derechos que son esenciales para la plena aplicación de



la Declaración, como los derechos a la libertad de expresión, el acceso a la información y la libertad de asociación y de reunión. En muchos casos, los Estados han utilizado esas leyes nacionales para legitimar la violación de los derechos humanos y dificultar enormemente la labor de los defensores de esos derechos. Además, incluso cuando se han adoptado medidas para promulgar leyes acordes con las normas internacionales, su aplicación ineficaz en la práctica sigue siendo un problema constante.

51. En gran número de países, las leyes nacionales que rigen el funcionamiento de las ONG imponen fuertes restricciones a su inscripción, 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 humanos por realizar actividades que se protegen y fomentan en la Declaración. En otros países en los que la legislación sobre la libertad de asociación parece ajustarse al derecho internacional, los requisitos para la inscripción se han utilizado de forma 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. La Representante Especial desea hacer referencia a su cuarto informe a la Asamblea General, en el que examinó los criterios sobre el derecho de asociación que figuran en la Declaración (A/59/401).

52. Las denominadas medidas de seguridad o de lucha contra el terrorismo se han utilizado también para restringir las actividades relacionadas con los derechos humanos. Personas y grupos que defienden los derechos humanos han sido objeto de amenazas y actos arbitrarios a raíz de la introducción de excepciones al principio de legalidad y suspensiones de los derechos humanos adoptadas mediante leyes especiales de seguridad. La Representante Especial examinó la repercusión de la legislación en materia de seguridad en la capacidad de los defensores de los derechos humanos para realizar su labor en su tercer informe a la Asamblea General (A/58/380).

### **Difusión de la Declaración y formación sobre su contenido**

53. Junto con el reconocimiento de la función y la condición de los defensores de los derechos humanos y la aplicación de la Declaración en la legislación nacional, las iniciativas para difundir información y fomentar la sensibilización acerca de la Declaración son otra medida eficaz para crear un entorno más favorable y promover su protección. La Representante Especial ha recibido información de que algunos gobiernos han tomado medidas para difundir la Declaración por medio de programas de información y capacitación dirigidos a funcionarios de las fuerzas de seguridad, personal militar, funcionarios del Estado, jueces, abogados, defensores de los derechos humanos y otros interesados. La traducción de la Declaración a los idiomas nacionales, incluidos los de las minorías, ha demostrado ser muy útil. La Representante Especial observa con satisfacción que al menos un Gobierno (Noruega) está distribuyendo un folleto en sus embajadas sobre cómo prestar apoyo y protección a los defensores de los derechos humanos a nivel internacional basándose en las Directrices de la UE para la protección de los defensores de los derechos humanos (véase el párr. 63 *infra*).

54. A pesar de esas iniciativas positivas, diversas fuentes informan de la persistente debilidad del conocimiento de la Declaración en una alarmante mayoría de los países, tanto entre las autoridades estatales como en la comunidad de los activistas que trabajan en favor de los derechos humanos, especialmente en las zonas remotas pero no sólo en esas zonas.

### **Estrategias específicas de protección**

55. El derecho internacional y las constituciones de la práctica totalidad de los países contienen garantías de la protección del derecho a la vida, a la libertad y a la integridad física. Esas garantías no están condicionadas al comportamiento de las personas, sino que forman parte de la responsabilidad que incumbe al Estado de respetar los límites de su autoridad y cumplir sus obligaciones en consonancia con las normas reconocidas de derechos humanos y con el principio de legalidad. En el artículo 9 de la Declaración se subraya el deber de los Estados de proteger a los defensores de los derechos humanos. Sin embargo, no es mucha la información que la Representante Especial ha recibido acerca de la adopción de medidas concretas encaminadas a la protección de los defensores de los derechos humanos como grupo especialmente vulnerable a las amenazas y los ataques.

56. Algunos gobiernos han comunicado que se adoptan medidas de protección para los defensores de los derechos humanos que corren un peligro inminente. Las medidas de protección se adoptan a petición de la persona que se encuentra en peligro o, como sucede en algunos países, por decisión de las autoridades judiciales o de las INDH. La mayoría de las políticas de protección adoptadas por los Estados consisten en programas de protección de testigos y no están diseñadas para satisfacer las necesidades específicas de los defensores de los derechos humanos. En general, los escasos mecanismos y las pocas medidas de protección adoptadas a nivel nacional han recibido críticas con respecto a su sostenibilidad y no han inspirado en los defensores de los derechos humanos un nivel significativo de confianza en su seguridad a largo plazo.

57. La Representante Especial es consciente de las iniciativas adoptadas para ayudar a los defensores de los derechos humanos en peligro a abandonar sus países o regiones y encontrar un refugio seguro en otro lugar. La Representante Especial ve con agrado esas iniciativas, pero desea recordar que el exilio de esas personas no puede ser más que una solución provisional. Como se ha mencionado anteriormente, debe estudiarse también la posibilidad de adoptar medidas para que puedan regresar de forma segura a sus hogares y actividades. Esas medidas sólo darán resultado si hay un compromiso más decidido por parte de la comunidad diplomática, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y, allí donde existan, los sistemas regionales de derechos humanos (véase el documento A/57/182, párr. 97).

58. Aunque es necesario poner en marcha un conjunto de mecanismos de protección para evitar la violencia contra los defensores de los derechos humanos, la Representante Especial desea recordar que hay otros factores, como la democracia, la existencia de un poder judicial independiente y eficaz, el respeto del principio de legalidad y un compromiso general con los principios que inspiran los derechos humanos que son necesarios para crear un marco que haga posible la aplicación de la Declaración. Le preocupa que, en algunos casos, los gobiernos hayan puesto en marcha programas de protección para garantizar la seguridad personal de algunos defensores de los derechos humanos concretos, mientras que otras políticas y prácticas del Estado siguen constituyendo una amenaza para la labor y las actividades del resto de la comunidad que trabaja en favor de los derechos humanos.

## **Fin de la impunidad**

59. La responsabilidad de proteger a los defensores de los derechos humanos conlleva el deber de exigir responsabilidades a quienes les atacan y hostigan. 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 los defensores de esos derechos, las autoridades competentes inician una investigación y los defensores gozan de la plena protección de la ley. La Representante 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 de esos derechos prevalece la impunidad. Los agentes no estatales, que son con frecuencia creciente quienes atacan y hostigan a los defensores de los derechos humanos, multiplican su actividad en un clima de impunidad. Resolver la cuestión de la impunidad, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 12 de la Declaración, es un paso esencial en los esfuerzos por establecer un entorno seguro para los defensores de los derechos humanos. El grado de seguridad de que gocen los defensores de los derechos humanos determinará su capacidad para denunciar las violaciones y exigir una reparación para las víctimas.

### **B. Organizaciones intergubernamentales de ámbito regional**

60. La Representante Especial ha seguido con interés los esfuerzos desplegados por las organizaciones intergubernamentales de ámbito regional por crear mecanismos especiales encargados de la cuestión de los defensores de los derechos humanos. Esos esfuerzos reflejan claramente la disposición de la comunidad internacional a actuar en relación con esa cuestión en el plano regional. La Representante Especial ha informado acerca de los principales progresos de las organizaciones intergubernamentales y de su relación con ellas en informes anteriores. Aunque esos nuevos mecanismos han contribuido a fomentar la sensibilización acerca de la situación de los defensores de los derechos humanos en los foros regionales, la Representante Especial opina que debería dotárseles de más recursos y unos mandatos más firmes en la esfera de la protección para acentuar los efectos de su labor.

61. La Representante Especial ve con agrado la creación en diciembre de 2001 de la Dependencia para los Defensores de los Derechos Humanos en la Secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En su resolución AG/RES. 2067 (XXXV-O/05) titulada "Defensores de los derechos humanos: apoyo a las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil que trabajan para promover y proteger los derechos humanos en las Américas" aprobada el 7 de junio de 2005, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, invitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que concluyera lo antes posible su informe global sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en las Américas en 2004, de conformidad con lo dispuesto en la resolución AG/RES. 1842 (XXXII-O/02). La Representante Especial observa también que el sistema interamericano ha desarrollado la práctica de adoptar medidas provisionales de protección que han demostrado su utilidad para satisfacer las necesidades inmediatas de protección de los defensores de los derechos humanos pero, lo que es más importante, han alertado a los gobiernos acerca de los

defensores en peligro y han sido esenciales para la observancia de la responsabilidad de protegerlos que incumbe a los Estados.

62. La Representante Especial también se siente alentada por el establecimiento en noviembre de 2003 de un centro de coordinación sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el posterior nombramiento en el seno de la Comisión de un Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.

63. También en Europa se han adoptado medidas para facilitar la labor de los defensores de los derechos humanos y ofrecerles una mejor protección. La Representante Especial acogió con agrado la adopción en 2004 de las Directrices de la UE para la protección de los defensores de los derechos humanos. Alienta a la UE a que dé la más amplia difusión posible a esas Directrices e invita a sus representantes a que las utilicen de forma eficaz en sus negociaciones.

64. La creación de la Dependencia sobre la Libertad de Asociación dentro de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE es otra iniciativa regional que la Representante Especial adoptó con satisfacción. Esa dependencia se ocupa de recoger información sobre los marcos jurídicos y las prácticas existentes en materia de libertad de reunión y de asociación en los Estados de la OSCE, con un interés especial en las ONG y los defensores de los derechos humanos. También proporciona asistencia legislativa a los países de la OSCE y a las misiones sobre el terreno de esa organización en materia de libertad de asociación y reunión. Con ese fin, ha elaborado las Directrices de la OSCE/OIDDH para la elaboración de legislación relativa a la libertad de reunión. La OSCE también ha elaborado un programa de formación y capacitación en esa esfera. La Representante Especial también observa con reconocimiento que una de las sesiones de trabajo de la reunión anual sobre la aplicación de la dimensión humana de la OSCE se dedicó al estudio de esas libertades. Aunque la labor de la OSCE/OIDDH no abarca todo el espectro de derechos y principios consagrados en la Declaración, la promoción del derecho a la libertad de asociación y de reunión es esencial para su aplicación efectiva. La Representante Especial observa también que la OSCE ha reconocido el papel esencial que las ONG desempeñan en numerosas ocasiones en la promoción de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho (véase, por ejemplo, la Carta sobre la Seguridad Europea, adoptada en Estambul en 1999) y ha subrayado la necesidad de brindar protección a los defensores de los derechos humanos (Documento de Budapest de 1994).

65. La Representante Especial es consciente también de las medidas adoptadas por el Consejo de Europa en pro de la aplicación de la Declaración. La aprobación del Convenio europeo sobre reconocimiento de la personalidad jurídica de las ONG internacionales y la adopción de los Principios fundamentales sobre la condición de las ONG en Europa, instrumentos en los que se establece una base jurídica adecuada para las ONG, pueden contribuir a la creación de un entorno favorable a esas organizaciones y a la realización de la libertad de asociación y la libertad de expresión.

66. Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido en sus fallos la existencia de derechos que son esenciales para los defensores de los derechos humanos. Ha reconocido, por ejemplo, la importancia de las asociaciones para el adecuado funcionamiento de la democracia (*Gorzelik y otros c. Polonia*, 17 de febrero de 2004, párr. 92) y ha emitido su

opinión sobre cuestiones como la respuesta proporcionada ante la prohibición de celebrar una manifestación (*Rai, Almond & "Negotiate Now" c. el Reino Unido*).

### C. El sistema de las Naciones Unidas

67. Los defensores de los derechos humanos son aliados clave del sistema de las Naciones Unidas en el logro de los objetivos consagrados en la Carta, especialmente a nivel nacional. Por lo que respecta a los derechos humanos, esos defensores son imprescindibles para velar por la aplicación de las normas de derechos humanos y ayudar a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) en el ejercicio de su mandato. Al mismo tiempo, los organismos, departamentos, programas y oficinas de las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel muy importante en la aplicación de la Declaración y en la protección de los defensores de los derechos humanos. La Representante Especial acoge con agrado las medidas adoptadas por las entidades de las Naciones Unidas para fortalecer la capacidad de los defensores de los derechos humanos, promover la Declaración, centrarse en la legislación nacional y ofrecer formación en materia de derechos humanos para agentes gubernamentales y no gubernamentales. Algunas entidades de las Naciones Unidas que trabajan sobre el terreno han mencionado las cuestiones relacionadas con la situación de los defensores de los derechos humanos en sus negociaciones con los gobiernos e incluso han adoptado medidas directas para garantizar su protección.

68. La Representante Especial se siente muy complacida por el hecho de que, principalmente por conducto de los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países, 24 oficinas de las Naciones Unidas sobre el terreno le hayan facilitado valiosa información para la preparación de las reseñas de los países que aparecen en la adición 5 del presente informe. Para responder al cuestionario, algunos de esos equipos han organizado a nivel nacional consultas con la sociedad civil local y han basado su contribución en esos intercambios de opiniones (en particular en los casos de Mongolia y Nepal). Confía en que en el futuro puedan establecerse vínculos más estrechos entre el mandato y los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países con el fin de velar por la aplicación efectiva de la Declaración a nivel nacional.

69. En los países en los que los defensores de los derechos humanos no pueden actuar y están en gran medida silenciados, los organismos de las Naciones Unidas son los únicos que pueden plantear preocupaciones relativas a los derechos humanos. Por la naturaleza de su trabajo y por su dedicación, muchos funcionarios de las Naciones Unidas son defensores de los derechos humanos. A lo largo de su mandato, la Representante Especial ha planteado un número creciente de casos de funcionarios de las Naciones Unidas que han sufrido graves daños en el desempeño de sus funciones relacionadas con la promoción o la protección de los derechos humanos (incluidos casos en el Afganistán, Côte d'Ivoire y Palestina).

70. Por otra parte, la Representante Especial ha recibido información de fuentes no gubernamentales que revela que, en algunos países, las entidades de las Naciones Unidas han dado su apoyo a iniciativas o acuerdos con los gobiernos que pueden contribuir en última instancia al establecimiento de condiciones desfavorables para los defensores de los derechos humanos. En particular, en algunos de esos acuerdos concertados en determinados países se establece que únicamente las ONG oficialmente reconocidas podrán recibir financiación de las Naciones Unidas y demás donantes internacionales. Como resultado, las ONG independientes que se muestran críticas con las políticas gubernamentales, y a las que a menudo se niega ese

reconocimiento, se ven en la imposibilidad de recibir fondos o incluso asistencia para el fomento de su capacidad. La Representante Especial es plenamente consciente de la sensibilidad que rodea a las operaciones de las Naciones Unidas en el plano nacional pero, con todo, confía en que los derechos humanos seguirán siendo un elemento básico de todos los debates. A ese respecto, ofrece su opinión cualificada de que la Secretaría y demás organismos de las Naciones Unidas deberían fortalecer su cooperación y coordinación con los mecanismos de derechos humanos de la Comisión para evitar que se planteen situaciones que vayan en detrimento de los derechos humanos y de las personas y los grupos que no escatiman ningún esfuerzo por promover y proteger esos derechos.

71. A la luz del proceso de reforma que han emprendido las Naciones Unidas, en particular en relación con la reforma de la Comisión de Derechos Humanos, la Representante Especial insta a los Estados a que velen por que, en reconocimiento del importante papel que desempeñan los defensores de los derechos humanos, se garantice su participación, por conducto de las ONG, en todos los órganos pertinentes.

#### **D. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos**

72. La cooperación del ACNUDH ha sido especialmente importante para potenciar la repercusión del trabajo de la Representante Especial. Ésta acoge con satisfacción la publicación y distribución del *Folleto informativo N° 20* del ACNUDH titulado "Los defensores de los derechos humanos: Protección del derecho a defender los derechos humanos", que es un instrumento práctico tanto para los defensores de los derechos humanos en la realización de sus actividades de formación y promoción, como para los gobiernos y otros interesados que necesitan entender rápidamente qué es un defensor de los derechos humanos, y disponer de una reseña del mandato de la Representante Especial y un breve análisis de la Declaración.

73. La Representante Especial observa que su labor se ha visto facilitada allá donde existe una presencia del ACNUDH sobre el terreno. Ha consultado frecuentemente con sus funcionarios en casos de violaciones concretas y éstos le han proporcionado valiosa información y ayuda en la preparación y el seguimiento de sus visitas a los países y en el desempeño de su mandato. Invita al ACNUDH a que, cuando elabore sus programas de cooperación técnica, tenga en cuenta sus recomendaciones sobre los países de que se trate. Insta también al ACNUDH a que negocie mandatos generales de protección con los gobiernos y tome nota de sus informes y de los demás mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos al diseñar las estrategias de protección para sus oficinas sobre el terreno.

74. La Representante Especial ve como una importante iniciativa el establecimiento de un grupo de tareas encargado de fortalecer la alianza con la sociedad civil en el seno del ACNUDH. El grupo de tareas se encargará de formular recomendaciones para velar por que se presten atención y apoyo adecuados, dentro de las políticas, los programas y las actividades de la Oficina, a los agentes de la sociedad civil, en particular los defensores de los derechos humanos, que son aliados naturales en el desempeño del mandato de la Oficina. Confía en que se pondrán en práctica sus recomendaciones.

### **E. Órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas**

75. Los trabajos de los órganos creados en virtud de tratados han sido siempre una valiosa fuente de información y referencia para la Representante Especial. Ésta observa con reconocimiento que en muchas ocasiones han suscitado preocupaciones acerca de la situación de los defensores de los derechos humanos, en particular el Comité de Derechos Humanos. En opinión de la Representante Especial, la inclusión por los órganos creados en virtud de tratados de referencias expresas a la Declaración reforzaría sus argumentos en relación con los defensores de los derechos humanos y contribuiría a fomentar la sensibilización acerca de ese instrumento internacional que, aunque no tiene carácter jurídicamente vinculante, representa el consenso internacional sobre la protección de las actividades en defensa de los derechos humanos.

### **F. Instituciones nacionales de derechos humanos**

76. Las instituciones nacionales de derechos humanos, del tipo de las comisiones o los *Ombudsman*, pueden desempeñar una función vital en la protección de los defensores de los derechos humanos. No obstante, en un gran número de los países que la Representante Especial ha examinado, esas instituciones carecen del nivel de independencia necesario o de las facultades y la capacidad que se precisan para ofrecer un auxilio eficaz a los defensores de los derechos humanos.

77. Los miembros y el personal de esas instituciones nacionales que desempeñan su labor en pleno cumplimiento de los Principios de París actúan también como defensores de los derechos humanos. La Representante Especial lamenta que en varios países esas personas tengan que soportar amenazas y ataques por su dedicación a la causa de los derechos humanos. En ese contexto, la Representante Especial ha expresado su preocupación por los casos que han llegado a su conocimiento de diversas violaciones de los derechos humanos de miembros de instituciones nacionales de derechos humanos (incluidos casos en la Argentina, Colombia, México, Nepal y Tailandia).

78. La Representante Especial ve con agrado la iniciativa adoptada recientemente por el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de adoptar unas directrices generales para los casos en que las instituciones nacionales, o bien sus miembros o su personal, se vean amenazados. Recuerda su recomendación relativa al establecimiento de relaciones de trabajo más estrechas entre las INDH y la comunidad de los defensores de los derechos humanos tanto como medida para facilitar la labor en defensa de los derechos humanos, como para la protección de esos defensores (véase el documento E/CN.4/2002/106). Insta al Comité a que incorpore las directrices apropiadas a ese respecto.

### **G. Sociedad civil**

79. En la mayoría de los lugares del mundo, la sociedad civil gana en madurez y sigue movilizándose en defensa de los derechos humanos. En muchos países, la comunidad de derechos humanos ha puesto en marcha iniciativas firmes y coordinadas para la defensa de los derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional. La Representante Especial se siente impresionada por los loables esfuerzos que las ONG de ámbito local e internacional

despliegan para dar eficacia a su labor y diseñar y poner en práctica estrategias de protección, como las redes de solidaridad.

80. En el plano nacional, los defensores de los derechos humanos han entablado un diálogo con los gobiernos y han ofrecido sus conocimientos para colaborar en el diseño de programas de formación y en el examen de proyectos de instrumentos legislativos o de políticas con el fin de evaluar sus efectos en el disfrute de los derechos humanos y para fomentar la sensibilización acerca de esos derechos. Siguen ejerciendo labores de vigilancia de los lugares de detención y otras situaciones sensibles e informando sobre violaciones de los derechos humanos y prestando asistencia a las víctimas. En respuesta al hostigamiento a que los defensores de los derechos humanos se ven sometidos, los activistas locales han elaborado estrategias de protección, incluido el fomento de la sensibilización a nivel nacional, regional e internacional sobre el tema y el recurso a los mecanismos de derechos humanos. El nivel de cooperación de los gobiernos y su respuesta ante las preocupaciones y exigencias de la comunidad de derechos humanos varían en los distintos países. Ha habido situaciones, sin embargo, en las que los gobiernos han impedido activamente a los defensores de los derechos humanos desempeñar sus funciones de defensa, vigilancia y denuncia. Se señala también que cuando los gobiernos han afirmado contar con la participación de la sociedad civil en la elaboración de iniciativas sobre los derechos humanos a nivel del Estado, estas iniciativas raramente han conducido a que las recomendaciones de la sociedad civil se hayan recogido en algún instrumento legislativo o de políticas.

81. Los defensores de los derechos humanos también han creado redes geográficas y temáticas y celebran reuniones y consultas periódicas. Su valor es incuestionable. Constituyen un foro para el intercambio de experiencias en el que pueden examinarse estrategias coordinadas y formularse recomendaciones conjuntas. Dan mayor relieve a la situación de los defensores de los derechos humanos que se encuentran en peligro mediante el establecimiento de estrechos vínculos de solidaridad que aportan una medida de seguridad a los propios defensores de los derechos humanos. En opinión de la Representante Especial, el establecimiento de vínculos y alianzas con otras entidades a nivel local puede ayudar a los defensores de los derechos humanos a potenciar su capacidad y su seguridad. El establecimiento de vínculos con redes regionales e internacionales puede aportar apoyo y protección adicionales. Ése es particularmente el caso de las ONG más pequeñas y menos conocidas establecidas en zonas remotas.

82. La Representante Especial toma nota de los numerosos programas en favor de los defensores que las organizaciones de derechos humanos más importantes han puesto en práctica en los últimos seis años, así como de las dependencias especiales sobre los defensores de los derechos humanos que se han creado en el seno de algunas organizaciones de derechos humanos. Esas iniciativas han contribuido a mejorar la protección de los defensores y a fortalecer las estrategias para la defensa de los derechos humanos. La labor de la Representante Especial también se ha beneficiado en gran medida de esas iniciativas.

#### IV. RECOMENDACIONES

**83. La Representante Especial ha formulado recomendaciones exhaustivas en sus informes anteriores a la Comisión y a la Asamblea General, incluso en los informes sobre**



sus visitas a los países. Desea señalar esas recomendaciones a la atención de la Comisión y enumera las siguientes, en las que quiere hacer especial hincapié.

**84.** La ausencia de marcos jurídicos apropiados para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales acarrea dificultades para la protección de las actividades de promoción y protección de esos derechos. Así pues, la Representante Especial recomienda que se adopten leyes y políticas de orden público en las que se reconozca la legitimidad de la acción pacífica para conseguir esos derechos, incluida la resistencia a la amenaza de su violación.

**85.** La Representante Especial exhorta al estamento judicial a que participe en el establecimiento de un entorno seguro en el que los defensores de los derechos humanos puedan desempeñar su labor y a que adopte una actitud crítica para aliviar la presión que se ejerce sobre esos defensores a resultas de una persecución y criminalización injusta o maliciosa de su legítima actividad mediante legislación en materia de seguridad nacional o de orden público. La interpretación sensible y consciente de los derechos humanos y la aplicación de las leyes y los principios constitucionales por parte de los jueces pueden ser factores decisivos para la protección de los defensores de los derechos humanos frente al hostigamiento que adopta la forma del uso y el abuso de los procedimientos judiciales.

**86.** La Representante Especial recuerda su conclusión de que muchos Estados han venido restringiendo el acceso de los defensores de los derechos humanos a la información y a los lugares donde supuestamente se cometieron violaciones. Esas restricciones limitan la capacidad de los defensores de los derechos humanos para vigilar y denunciar las violaciones y afectan a la transparencia y apertura con que pueden llevar a cabo unas actividades que son completamente legítimas. Esas circunstancias incrementan los riesgos para los defensores de los derechos humanos y pueden socavar la credibilidad de su labor. Así pues, recomienda que los gobiernos velen por que en las leyes y las políticas se refleje el derecho de los defensores de los derechos humanos a acceder a esa información y a esos lugares y por que se dé a las autoridades competentes la formación necesaria para que ese derecho se respete plenamente.

**87.** La Representante Especial ha observado que la situación de los defensores de los derechos humanos viene determinada en gran medida por el nivel de observancia de los derechos humanos en los planos local y provincial. Así pues, ha hecho hincapié en que cada nivel del gobierno debe compartir el compromiso común de respetar los derechos humanos y el principio de legalidad. Los gobiernos deben demostrar ese compromiso común mediante la aplicación uniforme de iniciativas para facilitar la labor de los defensores de los derechos humanos y para brindarles protección.

**88.** Al tiempo que suscribe plenamente el principio de la responsabilidad de los Estados de garantizar el disfrute de los derechos humanos, la Representante Especial sigue preocupada por el hecho de que las entidades no estatales amenacen a los defensores de los derechos humanos. Afirma que la obligación de respetar los derechos contenidos en la Declaración es de carácter universal. Insta a que su recomendación de que se elaboren marcos jurídicos y normativos de responsabilización de las entidades no estatales y la creación de mecanismos apropiados a ese respecto forme parte esencial del programa del ACNUDH en el contexto de su mandato de protección.

**89. Debe reconocerse la contribución de los defensores de los derechos humanos al establecimiento y la restauración de la paz y la seguridad asignándoles una función en las negociaciones y los acuerdos de paz. La adopción de esa idea en los esfuerzos por lograr la reconciliación nacional, en la diplomacia internacional y en las iniciativas multilaterales de paz fortalecería la correlación entre la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos que el Secretario General expuso en su informe titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos".**

**90. Para adoptar medidas oportunas y evitar que se perjudique a los defensores de los derechos humanos en peligro, los Estados deben establecer una metodología para la pronta investigación de las reclamaciones y las denuncias que les transmitan la Representante Especial y otros mecanismos de los procedimientos especiales de la Comisión.**

**91. En la reforma de la Comisión debería contemplarse la utilización de procedimientos en los que la situación de los defensores de los derechos humanos sirva como un indicador esencial para evaluar el cumplimiento de las normas de derechos humanos y el respeto al principio de legalidad por los Estados. También debe utilizarse como indicador a ese respecto la falta de respuesta de los gobiernos a las preocupaciones expresadas por la Comisión o sus mecanismos especiales.**

**92. Los Estados deben asegurar que quienes hayan cometido violaciones de los derechos humanos, especialmente contra los defensores 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 de los derechos humanos allí donde todavía prevalezca; y deben examinar la posibilidad de aplicar sanciones legales en los casos de procesamiento injustificado de los defensores y cualesquiera otras medidas contra quienes actúen en contradicción de sus principios.**

**93. La Representante Especial insta a las organizaciones de la sociedad civil, como los colegios de abogados, los sindicatos y demás asociaciones profesionales, a que presten apoyo a las actividades de los defensores de los derechos humanos y combinen su peso y su influencia para protegerlos. La Representante Especial pone especialmente de relieve la función que los medios de comunicación pueden desempeñar para hacer inútil cualquier intento por desacreditar, difamar o estigmatizar a los defensores de los derechos humanos como método de hostigamiento.**

-----