



Asamblea General

Distr. general
30 de diciembre de 2009
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

13º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*

Resumen

La Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sra. Margaret Sekaggya, presenta su segundo informe al Consejo de Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 7/8 del Consejo.

En el capítulo I del informe la Relatora Especial da cuenta de sus actividades durante el año objeto de examen. Señala a la atención de los Estados miembros las 266 comunicaciones que se han remitido en el marco del mandato durante el último año. En la adición 1 al presente informe se ofrece información más detallada sobre esas comunicaciones.

En el capítulo II la Relatora Especial se centra en la seguridad y la protección de los defensores de los derechos humanos. Establece además una visión general de las tendencias y desafíos que enfrentan los defensores de los derechos humanos en relación con la seguridad y el entorno en el que llevan a cabo sus actividades de promoción y protección de los derechos humanos, así como de las situaciones de inseguridad y los programas de protección física a nivel nacional, regional y mundial.

En el capítulo III, la Relatora Especial expone sus recomendaciones a los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones intergubernamentales regionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

* Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	3
II. Actividades realizadas durante el período que se examina	6–24	3
A. Comunicaciones enviadas a los Estados	6	3
B. Visitas a países.....	7–9	3
C. Cooperación con el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales	10–15	4
D. Cooperación con las organizaciones no gubernamentales	16–24	5
III. La seguridad y protección de los defensores de los derechos humanos	25–110	6
A. La seguridad de los defensores de los derechos humanos	25–68	6
B. La protección física de los defensores de los derechos humanos: las buenas prácticas y los desafíos.....	69–108	14
C. La protección proporcionada por las misiones de mantenimiento de la paz.....	109–110	22
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	111–114	22

I. Introducción

1. El presente informe es el segundo de la Relatora Especial al Consejo de Derechos Humanos, y el noveno presentado por el titular del mandato relativo a la situación de los defensores de los derechos humanos desde su creación en el año 2000. El informe se presenta de conformidad con la resolución 7/8 del Consejo de Derechos Humanos.
2. En el presente informe la Relatora Especial se centra en la seguridad de los defensores de los derechos humanos y en las diversas medidas adoptadas a nivel nacional, regional e internacional para garantizar su seguridad física.
3. Unos once años después de la aprobación 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 derechos de los defensores de los derechos humanos), que establece claramente los compromisos de los Estados miembros, se han logrado progresos relativos, pero la inseguridad persiste y los defensores siguen corriendo peligro. La vida cotidiana de los defensores se ve afectada por amenazas, intimidación, arrestos, detenciones y acoso por su trabajo pacífico en pro de la promoción, la protección y la aplicación de los derechos humanos.
4. El informe contiene un análisis de los problemas de seguridad que enfrentan los defensores de los derechos humanos, una evaluación de los programas existentes de protección física y ejemplos de buenas prácticas.
5. La Relatora Especial ha enviado un cuestionario a los Estados, las ONG y las organizaciones intergubernamentales y regionales sobre la seguridad de los defensores de los derechos humanos y las medidas de protección aplicadas. La Relatora Especial desea dar las gracias a todos los Estados y organizaciones que han respondido a ese cuestionario. Gran parte del presente informe se basa en las respuestas recibidas. A fin de reflejar con precisión la situación de los defensores de los derechos humanos en cada región, se ha hecho una compilación de las respuestas, la cual aparece en el documento A/HRC/13/22/Add.4.

II. Actividades realizadas durante el período que se examina

A. Comunicaciones enviadas a los Estados

6. Entre el 11 de diciembre de 2008 y el 10 de diciembre de 2009, la Relatora Especial envió 266 comunicaciones. Las comunicaciones se dirigieron a 75 Estados y, en el momento en que se redactó el presente informe, se habían recibido 90 respuestas, lo que representa una tasa de respuestas del 34%. Todas las comunicaciones enviadas durante el período que se examina y las respuestas recibidas entre el 11 de febrero de 2009 y el 10 de febrero de 2010 se incluirán en la adición 1 del presente informe.

B. Visitas a países

7. Durante el período abarcado por el informe, la Representante Especial visitó la República Democrática del Congo entre el 21 de mayo y el 3 de junio de 2009. Se ha presentado un informe separado sobre esta visita al 13º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, como adición 2 del presente informe.

8. La Relatora Especial visitó Colombia del 7 al 18 de septiembre de 2009. Se ha presentado un informe separado sobre esta visita al 13º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, como adición 3 del presente informe.

Solicitudes pendientes

9. A diciembre de 2009, están pendientes de respuesta las siguientes solicitudes de visita de la Relatora Especial: Belarús (2002, 2003, 2004), Bhután (2001, 2002), Chad (2002, 2003, 2004), China (2008), Egipto (2003, 2008), Federación de Rusia (2004), Filipinas (2008), Guinea Ecuatorial (2002), India (2002, 2003, 2004), Kenya (2003, 2004), Malasia (2002), Mozambique (2003, 2004), Nepal (2003, 2004, 2005, 2008), Pakistán (2003, 2007, 2008), República Árabe Siria (2008), Singapur (2002, 2004), Sri Lanka (2008), Túnez (2002, 2004, 2008), Turkmenistán (2003, 2004), Uzbekistán (2001, 2004, 2007), Venezuela (República Bolivariana de) (2007, 2008) y Zimbabwe (2002, 2004, 2008). La Relatora Especial lamenta que algunas de estas solicitudes sean de larga data y espera que los Estados presten la debida atención a todas ellas.

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

10. La Relatora Especial ha seguido haciendo especial hincapié en la cooperación con todos los órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales regionales de derechos humanos.

11. En virtud de la resolución 10/33 del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial recibió el mandato, al igual que otros seis titulares de mandatos de procedimientos especiales, de presentar un informe sobre la asistencia técnica al Gobierno de la República Democrática del Congo y la evolución de la situación en la zona oriental del país.

12. Del 29 de junio al 3 de julio de 2009, la Relatora Especial asistió a la 16ª Reunión anual de titulares de mandatos de procedimientos especiales, celebrada en Ginebra.

13. Los días 21 y 22 de octubre de 2009, la Relatora Especial participó en una reunión entre mecanismos organizada conjuntamente por la Federación Internacional de los Derechos Humanos y la Organización Mundial contra la Tortura, de la que fue anfitriona la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Participaron también en la reunión la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en África, de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y representantes del Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa y de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

14. El 23 de octubre de 2009 la Relatora Especial presentó su segundo informe a la Asamblea General¹. El informe se centraba en el derecho a la libertad de asociación, el contenido de ese derecho y su aplicación en la práctica. En el informe la Relatora Especial presentaba un análisis del marco jurídico de la protección del derecho a la libertad de asociación a nivel internacional y regional, describía el alcance y el contenido del derecho y analizaba lo que constituirían limitaciones permisibles. En el informe se recogían la jurisprudencia y la labor de los mecanismos de vigilancia. Se presentaban casos llevados ante mecanismos tanto internacionales como regionales y se mostraba en qué forma los diferentes sistemas se complementaban y reforzaban entre sí. La Relatora Especial destacó

¹ A/64/226.

las principales tendencias de la aplicación del derecho a la libertad de asociación, y se refirió a las dificultades que existían para constituir e inscribir asociaciones de derechos humanos y a las sanciones penales que se imponían a las actividades no declaradas; a la denegación y la anulación de la inscripción; y a los engorrosos y largos procedimientos de inscripción. También dio ejemplos de limitaciones para la inscripción de ONG internacionales, de casos de supervisión y vigilancia por parte de los gobiernos y de acoso administrativo y judicial. En el informe se daban ejemplos de limitaciones para acceder a la financiación. El informe concluía con ejemplos de prácticas adecuadas y recomendaciones para hacer frente a los problemas y lagunas encontrados.

15. La Relatora Especial lamenta no haber podido asistir a la mesa redonda sobre la libertad de asociación organizada por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) celebrada en Bishkek los días 21 y 22 de octubre de 2009. En esa ocasión, un funcionario de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) participó en la reunión.

D. Cooperación con las organizaciones no gubernamentales

16. La Relatora Especial prosiguió la fructífera cooperación del mandato con la sociedad civil en los planos nacional, regional e internacional. La Relatora Especial lamenta que, debido a limitaciones de tiempo, no haya podido participar en todas las conferencias y seminarios a los que fue invitada. En las ocasiones en las que la Relatora Especial no pudo asistir, procuró, en la medida de lo posible, estar representada por un funcionario.

17. Los días 16 a 20 de enero de 2009, la Relatora Especial participó en el Tercer Foro Regional de Defensores de los Derechos Humanos, organizado por el Asian Forum for Human Rights and Development (Forum-Asia) en Bangkok.

18. Los días 26 a 30 de enero de 2009, la Relatora Especial asistió a una reunión del International Human Rights Funders Group, celebrada en San Francisco (Estados Unidos de América).

19. Los días 20 a 23 de abril de 2009, la Relatora Especial asistió a la Conferencia de Johannesburg + 10 All Africa Human Rights Defenders, celebrada en Kampala.

20. Los días 29 y 30 de abril de 2009, la Relatora Especial participó en una conferencia celebrada en Londres, organizada conjuntamente por la Metropolitan University de Londres y las Brigadas Internacionales de Paz.

21. Los días 10 a 16 de junio de 2009, la Relatora Especial asistió a la sesión anual del Programa Internacional de Capacitación en materia de Derechos Humanos, organizado por Equitas, en Montreal.

22. El 18 de junio de 2009, la Relatora Especial asistió a las consultas organizadas en Ginebra por la Coalición Internacional de Mujeres Defensoras de los Derechos Humanos.

23. El 8 de octubre de 2009, la Relatora Especial asistió en Ciudad del Cabo al 19º Congreso Mundial de Ginecología y Obstetricia, en el que intervino en un debate de mesa redonda sobre el papel de los prestadores de servicios de salud como defensores de los derechos humanos.

24. Los días 6 y 7 de noviembre de 2009, la Relatora Especial asistió en Rabat (Marruecos) a un taller sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos como defensoras de los derechos humanos. El taller fue organizado como actividad paralela a la Conferencia de Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos.

III. La seguridad y protección de los defensores de los derechos humanos

A. La seguridad de los defensores de los derechos humanos

25. Entre el 11 de diciembre de 2008 y el 10 de diciembre de 2009, la Relatora Especial envió 266 comunicaciones a los Estados en relación con la situación de los defensores de los derechos humanos. La información recibida de varias fuentes y las actividades llevadas a cabo durante el presente año han confirmado que los defensores de los derechos humanos siguen haciendo frente a la inseguridad. Las preocupantes tendencias señaladas a continuación exigen que los Estados y también los propios defensores adopten soluciones urgentes y efectivas.

1. Hechos y tendencias

26. Desde el inicio de su mandato, la Relatora Especial ha identificado situaciones específicas que obstaculizan la labor de los defensores de los derechos humanos y dan lugar a un entorno de mucha inseguridad.

a) *Estigmatización*

27. La cada vez más frecuente calificación de los defensores de los derechos humanos de "terroristas", "enemigos del Estado" o "adversarios políticos" por las autoridades estatales y los medios de difusión propiedad del Estado es una tendencia particularmente preocupante, ya que se utiliza regularmente para deslegitimar la labor de los defensores y aumentar su vulnerabilidad. La Relatora Especial expresa su grave preocupación en relación con este fenómeno, ya que contribuye a la percepción de que es legítimo que los defensores sean objeto de abusos por parte de los actores estatales y no estatales.

28. El 9 de octubre de 2009, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en África, de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, emitieron un comunicado de prensa conjunto denunciando la estigmatización de los defensores de los derechos humanos por las autoridades de Gambia y las amenazas públicas de muerte proferidas contra los defensores que trabajasen en Gambia o contra quienes colaborasen con ellos. Esta estigmatización es tanto más simbólica cuanto que las declaraciones en cuestión se realizaron en Banjul, sede de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, apenas unos pocos días antes del 46º período ordinario de sesiones de la Comisión. Preocupa a la Relatora Especial que los defensores de los derechos humanos sean a menudo víctimas de campañas de difamación orquestadas por medios de información estatales y sean frecuentemente calificados de traidores y enemigos del Estado, lo que pone en peligro sus vidas.

29. Los Estados deberían abstenerse de calificar a los defensores de los derechos humanos de peligrosos y a sus actividades de ilegales o amenazadoras para la seguridad del Estado. En lugar de ello, deberían encomiar su importante papel y sus esfuerzos en favor de la promoción, la protección y el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de todos. La Relatora Especial quisiera recordar la importancia primordial de reconocer la labor y la función de los grupos, órganos o particulares en materia de promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Ése es el primer paso hacia un entorno de trabajo seguro para los defensores. Al adoptar la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos, los Estados se comprometieron a reconocer su valioso

papel en la eliminación de las violaciones de los derechos humanos y, por lo tanto, deberían actuar consecuentemente con ello en el plano nacional.

30. Algunos países han adoptado medidas dignas de elogio en ese sentido. La Relatora Especial toma nota con satisfacción de la declaración pública formulada por el Presidente de Colombia el 17 de septiembre de 2009 tras su reunión con la Relatora Especial, según la cual "la defensa de los derechos humanos es una acción necesaria y legítima para la democracia, en un país como Colombia que tiene el orgullo de estar plenamente abierto y dispuesto al escrutinio internacional en esta materia", e insta a las autoridades a dar efecto a esa declaración². En Bélgica, el Senado y la Cámara de Representantes aprobaron una resolución sobre la protección de los defensores de los derechos humanos, en la que reconocían el papel de los defensores y su necesidad de protección. En la resolución también se establecían objetivos claros que debían alcanzar las autoridades belgas. Asimismo, en junio de 2007 el Congreso de los Diputados español aprobó por unanimidad una resolución sobre los defensores de los derechos humanos.

b) *Enjuiciamiento de los defensores y penalización de sus actividades*

31. Los Estados recurren cada vez en mayor medida a acciones legales para vulnerar los derechos humanos de los defensores de los derechos humanos que denuncian violaciones. Los defensores son detenidos y enjuiciados en virtud de acusaciones falsas. Muchos otros son detenidos sin que se les formulen cargos, a menudo sin acceso a un abogado, a atención médica o a un proceso judicial, y sin ser informados de los motivos de su detención.

32. Las comunicaciones transmitidas por la Relatora Especial indican que no ha disminuido la penalización de las actividades de los defensores de los derechos humanos por las autoridades de los Estados. Algunos Estados tienden sistemáticamente a invocar la seguridad nacional y la seguridad pública para limitar el alcance de las actividades de los defensores. En muchos países, los sindicalistas y los miembros de ONG y de movimientos sociales se ven reiteradamente sometidos a detenciones y procesos penales por cargos 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". Además, los defensores de los derechos humanos, incluidos los abogados defensores que prestan asistencia jurídica a otros defensores o a víctimas de violaciones de los derechos humanos, son objeto de amenazas, denegación del acceso a los tribunales y a sus clientes, y detenciones y acusaciones en virtud de diversas disposiciones penales. La multitud de arrestos y detenciones de defensores contribuye también a la estigmatización, ya que la población los percibe y califica de perturbadores.

33. Las autoridades y los agentes no estatales recurren cada vez en mayor medida a demandas civiles y penales por difamación contra los defensores 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 limpias. 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 sobre 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, se incoan a menudo 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

² Declaración de prensa de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya, al término de su visita a Colombia, el 18 de septiembre de 2009.

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.

34. Algunos Estados siguen recurriendo a leyes de seguridad ambiguas para detener y encarcelar a los defensores de los derechos humanos, a menudo sin cargos. En algunos Estados, los servicios de inteligencia y seguridad nacionales tienen la facultad de detener a los defensores de los derechos humanos por un período prolongado de tiempo sin necesidad de formular cargos en su contra. En algunos casos, los agentes de los servicios de inteligencia y de seguridad se benefician de inmunidad penal, por lo que pueden con toda impunidad cometer violaciones de los derechos humanos de los defensores. Los defensores pueden también ser objeto de arrestos, detenciones y condenas severas, incluida la pena de muerte, en virtud de diversas leyes sobre el secreto de Estado. La Relatora Especial observa con preocupación que la legislación sobre los secretos de Estado carece a menudo de claridad sobre lo que constituye un secreto de Estado y que los Estados recurren con frecuencia a esa legislación para silenciar a los defensores y los opositores políticos. Por otra parte, a menudo se tipifican como delito las actividades de los defensores y, mediante la utilización de disposiciones muy generales de los códigos penales, se vulnera su libertad de asociación y de expresión.

35. En algunos Estados, los jueces y abogados trabajan bajo amenaza constante, lo que puede poner en peligro su independencia. Los fiscales recurren a veces a pruebas inadmisibles para incoar procesos contra los defensores, comprometiendo así su derecho a un juicio justo. En varios países, las autoridades siguen recurriendo a pruebas inculpativas secretas para detener a los defensores de los derechos humanos y mantenerlos en detención administrativa durante períodos prolongados de tiempo sin formular cargos en su contra. Según se informa, a menudo esas pruebas son recabadas por los servicios de seguridad y no son reveladas a los detenidos ni a sus abogados. La Relatora Especial desea recordar que si bien la detención administrativa no está prohibida por el derecho internacional debe estar acompañada de garantías judiciales y utilizarse sólo en circunstancias excepcionales y específicas, tales como una emergencia pública que ponga en peligro la vida de una nación.

36. Los Estados deberían abstenerse de penalizar las actividades pacíficas y legítimas de los defensores y velar por que puedan trabajar en un entorno seguro, sin temor de ser perseguidos por criticar la política del Gobierno o de sus funcionarios. La Relatora Especial exhorta asimismo a los Estados a revisar y abolir todas las disposiciones legislativas y administrativas que restringen los derechos enunciados en la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos, en particular la legislación sobre las ONG y la libertad de expresión. La legislación de seguridad no se debería aplicar de forma inapropiada para restringir la labor de los defensores. Los Estados deberían respetar el derecho de los defensores a un juicio justo, y concederles la reparación e indemnización adecuadas cuando se les niegue ese derecho.

37. La Relatora Especial desea instar a las ONG y a las organizaciones de derechos humanos regionales a que continúen apoyando a los defensores, proporcionándoles asistencia jurídica y/o asistiendo a los juicios como observadores. Para no poner en peligro su propia seguridad, los defensores de los derechos humanos deberían tratar de establecer enlaces con organizaciones intergubernamentales tales como la OSCE y con el equipo del ACNUDH sobre el terreno, siempre que decidan participar como observadores en dichos juicios. Más adelante se describen en detalle algunas recomendaciones sobre la manera en que los defensores podrían tratar de mejorar su propia seguridad.

c) *Papel de los actores no estatales y responsabilidad del Estado*

38. En los últimos años la seguridad de los defensores se ha visto amenazada en medida creciente por un número cada vez mayor de actores no estatales que operan en un clima de impunidad.

39. Es cada vez más frecuente que personas que actúan individualmente o en grupo, en connivencia o al margen del Estado, participen en ataques contra defensores de los derechos humanos. Grupos de guerrilla, milicias privadas, grupos de vigilancia y grupos armados han estado implicados en actos de violencia contra los defensores, tales como palizas, asesinatos y diversos actos de intimidación. También empresas privadas han estado involucradas directa o indirectamente en actos de violencia contra los defensores. A este respecto, la Relatora Especial quisiera en particular destacar la situación de los defensores de los derechos económicos, sociales y culturales, que son cada vez más vulnerables, ya que su trabajo no siempre es reconocido como una labor de derechos humanos³.

40. En algunos Estados los dirigentes sindicales, los líderes comunitarios y los defensores de los derechos sobre la tierra, incluidos los grupos indígenas, son objeto de ataques a causa de sus actividades. En otras partes, los defensores que denuncian la corrupción y trabajan en cuestiones del medio ambiente se ven atacados y amenazados sistemáticamente. Los defensores 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 que tratan de reunir 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, en particular mediante el asesinato, el acoso y las amenazas. En los países en donde está en juego el control de los recursos naturales, los defensores se han visto particularmente amenazados al denunciar la falta de transparencia de los contratos entre el Estado y empresas privadas.

41. La Relatora Especial recuerda que, 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 que se pone 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.

42. Una forma de garantizar la seguridad de los defensores es poner fin a la impunidad de las entidades no estatales. La Relatora Especial reitera que los Estados tienen la responsabilidad primordial de proteger a las personas que estén bajo su jurisdicción, incluidos los defensores, independientemente de la condición de los presuntos autores. En los casos en que estén implicados agentes no estatales —en particular empresas privadas y grupos armados ilegales— es fundamental que se lleve a cabo una investigación rápida y completa y que se someta a los autores a la justicia. El incumplimiento por los Estados de su deber de enjuiciar y castigar a los culpables es una violación clara del artículo 12 de la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos. Enfrentar la cuestión de la impunidad es un paso clave para garantizar un entorno seguro para los defensores.

43. La responsabilidad del Estado en relación con las acciones y omisiones de los agentes no estatales en virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 12 de la Declaración ha sido reiterada por numerosos organismos de derechos humanos, entre ellos el Comité de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los

³ Véase A/HRC/4/37.

derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluido el derecho a la vida y la libertad de asociación y de expresión, deberían estar protegidos frente a las violaciones cometidas no sólo por agentes del Estado, sino también por personas o entidades privadas⁴.

44. Por último, forzoso es recordar que la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos está dirigida no sólo a los Estados y a los defensores de los derechos humanos, sino a todo el mundo. El artículo 10 de la Declaración estipula que "nadie participará, por acción o por el incumplimiento del deber de actuar, en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales". Por consiguiente, los actores no estatales y las entidades privadas deberían también respetar la Declaración y abstenerse de poner en peligro la seguridad de los defensores y/o impedir su labor.

d) *Federalización de la responsabilidad de investigar y sancionar las violaciones cometidas contra los defensores de los derechos humanos*

45. La Relatora Especial ha observado que la estructura federal de algunos Estados ha impedido a veces el enjuiciamiento de las violaciones de los derechos humanos, en particular las cometidas contra defensores de los derechos humanos. Independientemente de la estructura de un Estado, las autoridades federales siguen teniendo la responsabilidad primordial de proteger a los defensores de los derechos humanos y garantizar la protección de sus derechos. En consecuencia, los gobiernos federales deberían adoptar todas las medidas necesarias para asegurarse de la efectividad del traslado a los Estados de la competencia para encausar y enjuiciar las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los defensores.

46. Los órganos de tratados de las Naciones Unidas han señalado reiteradamente que "la aplicación de las obligaciones del Estado parte se extenderá a todas las partes de los Estados federales sin limitación ni excepción alguna"⁵. La Relatora Especial insta a los Estados de estructura federal a que se aseguren de que la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos se aplica plenamente en todo su territorio. Siempre que sea posible, se deberían adoptar disposiciones unificadas, y los tribunales estatales deberían exigir directamente la aplicación de los derechos contenidos en la Declaración.

e) *Problemas de seguridad de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de las minorías sexuales*

47. Las defensoras de los derechos humanos tienen más probabilidades de ser sometidas a ciertas formas de violencia, sobre todo porque trabajan a menudo sobre temas específicos que cuestionan las costumbres o normas establecidas y, por consiguiente, suelen ser delicados desde el punto de vista cultural⁶. Ese tipo de actos de violencia de género incluye el acoso verbal y sexual y la violación. Desde enero de 2009, la Relatora Especial ha enviado 86 comunicaciones relativas a la situación de las defensoras de los derechos humanos.

48. Para mejorar la seguridad de las defensoras de los derechos humanos, los Estados deberían también velar por que las necesidades de seguridad específicas de las mujeres se traten con la sensibilidad debida a las consideraciones de género y que cuando se conciben

⁴ Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 31 sobre el artículo 2 del Pacto, en relación con la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, 26 de mayo de 2004.

⁵ Véanse A/63/38, párr. 312; CCPR/CO/73/CH, párr. 6; E/C.12/BEL/CO/3, párr. 24; CCPR/C/BRA/CO/2, párrs. 7 y 13.

⁶ Véase A/HRC/4/37, párrs. 98 a 104.

mecanismos de protección se solicite la participación y la colaboración de las defensoras. En particular, se deberían poner en marcha actividades de capacitación con perspectiva de género destinadas a los funcionarios policiales y judiciales, los funcionarios de protección y los encargados de elaborar programas de protección. Asimismo, los mecanismos universales y regionales que establecen medidas provisionales en favor de las defensoras de los derechos humanos deberían también pedir a los Estados que tengan en cuenta las necesidades específicas de las defensoras e informen sobre las medidas concretas que adopten.

49. La Relatora Especial está profundamente preocupada por las continuas campañas de denigración y amenazas violentas contra los defensores de los derechos de los homosexuales, bisexuales y transexuales. A los defensores que trabajan en cuestiones relativas a los homosexuales, bisexuales y transexuales también se les niega a menudo el derecho de reunión pacífica o, cuando no es éste el caso, no reciben de la policía la protección adecuada para esas manifestaciones. Las denuncias relacionadas con ataques y actos de violencia contra esas personas no suelen ser tomadas en serio por la policía y no siempre son investigadas debidamente.

2. Maximización de la seguridad de los defensores de los derechos humanos

50. Si bien la obligación de proteger a los defensores de los derechos humanos y garantizar su seguridad recae primordialmente en los Estados, los propios defensores pueden también adoptar algunas medidas para mejorar su propia seguridad. En ese sentido, la Relatora Especial ha detectado ejemplos de situaciones de vulnerabilidad que pueden ayudar a los Estados y a los defensores a prever amenazas inminentes a fin de minimizar los riesgos y prevenir los ataques.

a) *Situaciones de inseguridad y cambios estacionales en la vulnerabilidad de los defensores de los derechos humanos*

51. Como señaló la anterior Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de derechos humanos en todas las partes del mundo al referirse a los medios posibles de aumentar su protección en plena conformidad con 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, "ciertas categorías de defensores son más vulnerables a las violaciones en determinados períodos, dependiendo, por ejemplo, de los programas políticos de sus países o provincias... Estos cambios "estacionales" en la vulnerabilidad de los defensores de los derechos humanos podrían servir de base para la adopción de estrategias de protección que beneficiarían especialmente a ciertos defensores durante los períodos en que la probabilidad de sufrir violaciones es más alta"⁷. La información recibida por la Relatora Especial y los tipos de violaciones a los que se enfrentan los defensores arrojan algo de luz sobre las circunstancias y situaciones en que los defensores de los derechos humanos tienen más probabilidades de ser vulnerables y están más necesitados de la protección del Estado. Los Estados deberían tomar en cuenta esas situaciones cuando elaboran sistemas de alerta temprana para anticiparse a las amenazas contra los defensores. La Relatora Especial distingue a continuación entre algunos tipos de situaciones que provocan la inseguridad de los defensores.

⁷ E/CN.4/2003/104, párr. 23.

i) Factores de inseguridad a corto plazo

52. Los defensores son a menudo objeto de amenazas antes de viajar al extranjero para hablar de la situación de los derechos humanos en su propio país, al igual que cuando regresan a su país después de esos viajes. La participación de los defensores en conferencias, seminarios y reuniones, y los viajes realizados con tal motivo ofrecen oportunidades para acosarlos. Sigue dándose el caso de que los defensores sean arrestados y detenidos y de que se les impida así viajar. A menudo se los somete a registros corporales humillantes y a una inspección excesiva de su equipaje, o se les confiscan sus documentos de viaje.

53. Los defensores se enfrentan a menudo a amenazas, agresiones, detenciones y acusaciones falsas, antes, durante o inmediatamente después de dar a conocer las violaciones de los derechos humanos presuntamente cometidas o toleradas por las autoridades del Estado. Pueden igualmente ser objeto de actos de violencia de agentes no estatales cuando se publica información sobre violaciones presuntamente cometidas por actores privados. Son cada vez más frecuentes las agresiones contra defensores en el momento de la publicación de informes, artículos, peticiones y cartas abiertas o de la transmisión de programas de radio o la puesta en marcha de campañas en que se denuncian violaciones de los derechos humanos.

54. Las manifestaciones públicas, concentraciones y huelgas pacíficas para denunciar violaciones de los derechos humanos siguen siendo momentos de especial vulnerabilidad. Cada vez en mayor medida las autoridades atacan a los defensores en el período previo a las manifestaciones y utilizan excesivamente la fuerza contra ellos durante las protestas pacíficas.

55. Durante la investigación de los 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.

ii) Factores de inseguridad a largo plazo

56. La época de elecciones es un período en que los defensores 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 los defensores durante las elecciones deberían también tener en cuenta ese período previo.

57. Los defensores que declaran en las actuaciones judiciales, prestan asistencia a las víctimas o actúan como observadores en los juicios públicos siguen siendo objeto de intimidaciones y a menudo se les niega el acceso a las salas de audiencia.

58. Los defensores que trabajan en situaciones de conflicto o que participan en actividades humanitarias en situaciones complejas de emergencia suelen ser los primeros blancos de los ataques de las partes en el conflicto. Los Estados recurren a la legislación relativa a la seguridad para limitar y entorpecer las actividades de los defensores. La Relatora Especial se remite al análisis de su predecesora sobre las repercusiones que tienen en los defensores las situaciones de emergencia y la legislación relativa a la seguridad⁸.

⁸ Véase A/58/380.

59. Los defensores pueden estar en situación de riesgo después de haber prestado asistencia a las Naciones Unidas y a sus representantes y mecanismos en la esfera de los derechos humanos. Los Estados se deberían remitir al informe del Secretario General sobre la cooperación con los representantes de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, que describe situaciones en que los defensores han sido intimidados por su colaboración con órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas⁹. En este sentido, la Relatora Especial insta a los Estados a abstenerse de amenazar a los defensores antes, durante y después de las visitas de expertos independientes de las Naciones Unidas o de mecanismos y organizaciones regionales e intergubernamentales¹⁰. Los Estados deberían cumplir la resolución 12/2 del Consejo de Derechos Humanos relativa a la cooperación con las Naciones Unidas, sus representantes y mecanismos en la esfera de los derechos humanos aprobada por consenso durante el 12º período de sesiones del Consejo.

60. Ciertos eventos que atraen la atención internacional como los Juegos Olímpicos y campeonatos importantes son a menudo un período en que los defensores están sometidos a fuerte presión. Por ejemplo, los desalojos forzados que se lleven a cabo antes de esos acontecimientos para construir nuevas infraestructuras son a veces una ocasión para silenciar la oposición de los defensores. Determinados acontecimientos deportivos que atraen amplia atención de los medios son también utilizados por los defensores para poner de relieve la situación de los derechos humanos en un país determinado. Durante el período previo a esos eventos y en el transcurso de ellos, los defensores de los derechos humanos están en mayor riesgo de intimidación, hostigamiento y detención arbitraria.

61. Estos ejemplos deberían servir de base a los Estados para prever situaciones de alto riesgo y elaborar o mejorar las medidas de protección. En las situaciones mencionadas anteriormente también se debería evaluar la seguridad de las familias de los defensores. Siempre que sea posible, se deberían elaborar también sistemas de alerta temprana.

b) *Obligaciones del Estado*

62. Las obligaciones del Estado se describen en los artículos 2, 9, 12, 14 y 15 de la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos. En particular, de conformidad con el artículo 12 de la Declaración, los Estados tienen la obligación de proteger a los defensores. El artículo 12 de la Declaración establece que "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".

63. Los Estados deberían armonizar sus leyes nacionales con la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos. Para mejorar la protección de los defensores y garantizar los derechos y libertades enunciados en la Declaración, es fundamental que los Estados revisen sus legislaciones nacionales y deroguen las disposiciones legales o administrativas que obstaculicen la labor y las actividades de los defensores. La Relatora Especial acoge con satisfacción las resoluciones aprobadas por diversos parlamentos en las que se reconoce el papel y la condición de los defensores de los derechos humanos. Al final de su visita a la República Democrática del Congo en junio de

⁹ Véanse E/CN.4/2005/31 y Add.1.

¹⁰ Véase el informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, tras su visita a Kenya (A/HRC/11/2/Add.6) y el comunicado de prensa publicado al concluir la visita, que puede consultarse en <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/52DF4BE7194A7598C125756800539D79?opendocument>.

2009, la Relatora acogió con satisfacción el reciente intento del Parlamento de la provincia de Kivu del Sur de aprobar una ley sobre la protección de los defensores de los derechos humanos, e instó a los parlamentarios provinciales a que, en el futuro próximo, aprobaran un texto revisado, en estrecha consulta con la sociedad civil y las Naciones Unidas.

64. Los Estados deberían cerciorarse de que su legislación en materia de seguridad, incluida su legislación sobre inteligencia y contrainteligencia, no se utilice para obstaculizar la labor de los defensores¹¹. Los Estados deberían también traducir y difundir la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos y organizar la capacitación de funcionarios policiales y judiciales sobre los derechos enunciados en la Declaración.

65. La Relatora Especial señala que la obligación de proteger debe ser vista por los Estados como una obligación colectiva. Los Estados deberían considerar la posibilidad de recordar a sus contrapartes su obligación de garantizar la seguridad de los defensores en peligro y condicionar la prestación de ayuda y los acuerdos comerciales a las garantías de adopción de las medidas necesarias a ese respecto.

c) *Precauciones básicas que deben adoptar los defensores de los derechos humanos*

66. Uno de los factores que contribuyen a que los defensores carezcan de una seguridad adecuada y de un entorno propicio es la falta de conocimiento de la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos. Muchos defensores todavía no son conscientes de que sus actividades constituyen una labor de derechos humanos. Esto es especialmente cierto en el caso de los defensores que trabajan en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ello es también importante fomentar la difusión de la Declaración y asegurarse de que sea realmente una herramienta de trabajo que sirva de referencia. A este respecto, la Relatora Especial ha decidido elaborar un comentario a la Declaración, que aparecería en el transcurso de 2010.

67. La Relatora Especial desea instar a los defensores a que contribuyan a mejorar su propia seguridad de manera sistemática. Para prever y adoptar estrategias destinadas a prevenir y reducir las agresiones pueden servir de ejemplo las situaciones de inseguridad y los cambios estacionales mencionados anteriormente. En lo posible se deberían también introducir medidas de seguridad en línea y en el ámbito digital.

68. Además, ONG y coaliciones de ONG han elaborado muchas herramientas de protección excelentes, como el *Manual de Protección para Defensores de Derechos Humanos* de la organización Front Line¹². Muchas ONG también han elaborado materiales de capacitación sobre seguridad. La Relatora Especial insta a los defensores de los derechos humanos a establecer enlaces con esas ONG y a organizar y asistir a sesiones de formación. También alienta a una mayor difusión de esas herramientas entre la comunidad de defensores de los derechos humanos.

B. La protección física de los defensores de los derechos humanos: las buenas prácticas y los desafíos

69. Desde la aprobación de la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos se han creado muchos mecanismos intergubernamentales y no gubernamentales de protección de los defensores y se han aprobado muchas declaraciones y resoluciones al respecto. A pesar del aumento del número de organizaciones e instrumentos

¹¹ Véase A/58/380.

¹² A. Tsunga, *Manual de Protección para Defensores de Derechos Humanos* (Front Line, 2007).

destinados específicamente a su protección, los defensores siguen pagando un elevado precio por sus actividades en la esfera de los derechos humanos. Transcurridos alrededor de 11 años desde la aprobación de la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos, la Relatora Especial ha concluido que es necesario revisar y evaluar los programas de protección establecidos para garantizar la integridad física y psicológica de los defensores ante las agresiones y amenazas de que son objeto. La Relatora Especial espera que de esa manera se esclarezca la urgencia de la situación y la necesidad de que los actores estatales y no estatales avancen hacia respuestas eficaces para proteger físicamente a los defensores.

1. Mecanismos nacionales de protección

70. El reconocimiento de las buenas prácticas y de las deficiencias de los programas nacionales de protección actuales podría allanar el camino para una mejor protección y permitiría a la Relatora Especial revisar su estrategia de protección. La Relatora Especial considera que un mayor conocimiento de las buenas prácticas en la esfera de la protección alentará su multiplicación. Los mecanismos de protección citados a continuación no son en modo alguno perfectos, pero los Estados deberían basarse en ellos para crear, desarrollar o mejorar los programas y estrategias de protección física de los defensores en sus respectivos países.

a) *Los programas de protección de testigos frente a los programas de protección de los defensores*

71. Los Estados han abordado la protección de los defensores de los derechos humanos de diferentes maneras. Algunos han establecido mecanismos oficiales de protección por medio de leyes, mientras que otros han desarrollado sistemas más officiosos¹³. Sin embargo, muchos Estados siguen utilizando sus programas de protección de testigos como único mecanismo para garantizar la protección de los defensores en peligro y consideran suficientes esos programas.

72. En la Argentina, según se ha informado, mediante la Resolución N° 439/07 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos se creó un programa de protección de testigos que se utiliza a petición de las autoridades judiciales en las investigaciones federales de los secuestros, actos de terrorismo o delitos de tráfico de drogas. En casos excepcionales, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos puede incluir otros casos, por ejemplo los relacionados con la delincuencia organizada. Al parecer, hasta 4.360 personas del país se han beneficiado de ese programa. El programa ofrece la posibilidad de reubicación, cambio de identidad y protección, entre otras cosas.

73. Si bien esas iniciativas son encomiables, la Relatora Especial insiste en que los programas de protección de testigos no son suficientes para proporcionar seguridad a los defensores, ya que en la mayoría de los casos no han sido concebidos para ese propósito. Esos programas no deben utilizarse como sustitutos de los programas de protección de los defensores.

74. Además, según la información recibida por la Relatora Especial, muchos programas de protección de testigos no tienen en cuenta las necesidades específicas de los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo. Estas necesidades son diversas y pueden variar en función de la situación de los defensores de que se trate. Por ejemplo, podría ser útil para establecer una diferencia entre los defensores que necesitan protección física a corto plazo y los que requieren medidas de protección a largo plazo. La determinación del

¹³ Véase A/HRC/12/19.

tipo de necesidades repercutirá en las medidas de protección que se adopten, por ejemplo el tipo de programa de protección o la determinación de si es necesaria o no la reubicación en otro país.

75. La Relatora Especial entiende que, dada la amplia gama de situaciones, el diseño de programas de protección flexibles y sostenibles es una tarea difícil. Sin embargo, desea a recordar los Estados la obligación que tienen de proteger a los defensores. A tal efecto, la cooperación y consulta con los defensores de los derechos humanos es crucial para la elaboración de estrategias de protección mejores.

b) *Programas de protección del Estado*

76. Los Estados han elaborado diversos programas específicos para garantizar la protección de los defensores en peligro. Son dignas de elogio muchas buenas prácticas, algunas de las cuales se analizan a continuación. Sin embargo, los ejemplos mencionados en este informe podrían mejorarse. La Relatora Especial insta encarecidamente a los Estados que no han establecido mecanismos de esa índole a que elaboren sus propios mecanismos.

77. En Guatemala se han establecido varias iniciativas para garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos. Se ha creado un departamento de coordinación de la protección de los defensores de los derechos humanos, administradores, funcionarios judiciales, periodistas y comunicadores sociales. También se estableció dentro de la policía una dependencia de derechos humanos, que incluye dependencias especializadas de investigación de los delitos cometidos contra funcionarios judiciales, activistas de derechos humanos, sindicalistas y periodistas. Otra novedad alentadora fue la creación de una dependencia para analizar las agresiones contra defensores de los derechos humanos. En 2007 la Comisión Presidencial de Derechos Humanos elaboró una política nacional de prevención y protección de los defensores de los derechos humanos y otros grupos vulnerables que, sin embargo, no ha sido aún aprobada.

78. Aunque estas iniciativas son encomiables, la Relatora Especial lamenta que las respuestas recibidas del Gobierno de Guatemala al cuestionario no aclaren la situación de esos diversos mecanismos y estrategias ni su funcionamiento efectivo. Dado el elevado número de comunicaciones recibidas en relación con la seguridad de los defensores en Guatemala, la Relatora insta al Estado a que apruebe el acuerdo gubernamental pendiente y proporcione a los diversos organismos mencionados los recursos adecuados.

79. En el Brasil, el 26 de octubre de 2004 se puso en marcha oficialmente el Programa Nacional para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos, elaborado por la Secretaría Nacional Especial para los Derechos Humanos (que tiene rango ministerial). Los Estados brasileños son responsables de su ejecución, bajo la coordinación a nivel federal de un comité directivo nacional. Entre las medidas de protección se incluyen la protección policial y una base de datos para inscribir a los defensores en peligro.

80. No obstante, según la información recibida, la policía y las fuerzas de seguridad no están recibiendo la capacitación adecuada, y muchos defensores rechazan la protección policial porque la consideran insuficiente. Además, el programa de protección no se aplica aún por igual en todo el país y muchos defensores en situación de riesgo no están amparados por él. El Estado debería revisar urgentemente su metodología para garantizar una aplicación coherente a nivel nacional. La Relatora Especial considera que las autoridades federales deberían seguir siendo las principales responsables de la aplicación de dichos programas o establecer los mecanismos y fondos necesarios para asegurar su plena aplicación por los Estados. La estructura federal de un Estado no debería impedir el funcionamiento de un programa. En términos más generales, la Relatora Especial insta al Gobierno a que redoble sus esfuerzos para aplicar plenamente las recomendaciones

formuladas por la anterior Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de derechos humanos tras su visita al Brasil en 2005¹⁴.

81. En Colombia se han puesto en marcha mecanismos innovadores de protección a nivel nacional para contribuir a la protección física de los defensores de los derechos humanos. El Programa de Protección de los defensores de los derechos humanos, sindicalistas, periodistas y dirigentes sociales, administrado por el Ministerio del Interior y de Justicia y puesto en marcha en 1997, tiene por objeto salvaguardar la vida, la integridad y la seguridad de los periodistas y comunicadores sociales, dirigentes o activistas de grupos políticos, organizaciones sociales, cívicas, comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos, entre otros, que se encuentren en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias¹⁵. Sin embargo, este programa no está exento de problemas, que el Gobierno debe enfrentar.

82. También se ha creado un sistema de alerta temprana, que tiene por objeto prevenir las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, advirtiendo al Gobierno de Colombia de las posibles violaciones. Este sistema es administrado por la oficina nacional de la Defensoría del Pueblo y opera en 22 regiones, con una oficina nacional en Bogotá. En términos más generales, en relación con la situación de los defensores de los derechos humanos en Colombia, la Relatora Especial desea remitirse a su informe sobre su visita al país, que se presenta como adición 3 del presente informe.

83. La Relatora Especial acoge con satisfacción esas iniciativas y alienta a otros Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de adoptar medidas similares y maximizar su eficiencia. Al mismo tiempo, desea expresar su preocupación por el nivel de eficiencia y sostenibilidad de los programas existentes. Le preocupa, entre otras cosas, el elevado número de entidades gubernamentales y ministerios encargados de la ejecución de los programas, lo que a menudo causa confusión y falta de confianza entre la comunidad de defensores. La Relatora Especial considera que los programas se deberían revisar, en consulta con los defensores de los derechos humanos, de modo que éstos reciban una protección física oportuna y eficaz.

c) *Programas de protección elaborados por organizaciones no gubernamentales*

84. Los defensores de los derechos humanos también han elaborado programas nacionales y regionales para garantizar su propia seguridad y protección.

85. La Relatora Especial se remite al informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de derechos humanos relativo a su misión de seguimiento a Guatemala¹⁶. La Relatora insta a las ONG a que aprovechen el ejemplo de la ONG Unidad de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, creada en 2003 por las diversas ONG de Guatemala que integran el Movimiento Nacional por los Derechos Humanos. La Unidad de Protección vigila los ataques contra los defensores de los derechos humanos, en particular los que se ocupan de temas ambientales, libertad de expresión y derechos laborales.

86. En Colombia recientemente se puso en marcha una campaña por el derecho a defender los derechos humanos en el país.

¹⁴ Véase A/HRC/4/37/Add.2.

¹⁵ Véase el Decreto N° 2816, *Diario Oficial*, N° 46.368, 22 de agosto de 2006.

¹⁶ A/HRC/10/12/Add.3, párrs. 17 a 19.

87. Los instrumentos de formación para la protección de los defensores de los derechos humanos elaborados por el Proyecto de Defensores de los Derechos Humanos del África Oriental y el Cuerno de África son también iniciativas encomiables. En particular, el Proyecto organiza regularmente actividades de formación para organizaciones de derechos humanos centradas en la protección y la gestión de la seguridad de los defensores de los derechos humanos.

88. La Red de Defensores de los Derechos Humanos del Cáucaso Meridional, que reúne a 30 ONG de derechos humanos de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, fue creada en julio de 2009. La red tiene por objeto facilitar la creación de un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos en el Cáucaso meridional, y aumentar su proyección en la región y en el plano internacional. La Relatora Especial acoge con satisfacción la creación de la red y espera con interés entablar con ella un diálogo constructivo.

89. El Asian Forum for Human Rights and Development (Foro Asiático para los Derechos Humanos y el Desarrollo) (Forum-Asia) es una organización de derechos humanos integrada por 46 organizaciones afiliadas de toda Asia. Forum-Asia tiene por objeto facilitar el fomento de la capacidad y la creación de redes entre los defensores de los derechos humanos y los actores y organizaciones de la sociedad civil en Asia. En noviembre de 2009 el Forum-Asia puso en marcha el Plan de Protección para los Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo, con el fin de fortalecer la protección y asistencia a los defensores en Asia.

90. La Relatora Especial también acoge con satisfacción la reciente creación de la Unión Árabe de Defensores de los Derechos Humanos e insta a otras redes de defensores de los derechos humanos a que intercambien sus mejores prácticas con esta nueva red, en particular en materia de capacitación sobre seguridad.

91. La Relatora Especial apoya sin reservas este tipo de iniciativas y exhorta a la sociedad civil a que siga desarrollando esas herramientas, que son vitales para maximizar la protección de los defensores de los derechos humanos. Varias ONG con programas específicos para los defensores de los derechos humanos también han elaborado medidas de reubicación y planes de protección (entre los que cabe citar los planes de protección de Front Line, Protección Internacional y Forum-Asia).

2. Mecanismos universales y regionales de protección

a) La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

92. El mandato del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos en África, establecido por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, incluye buscar, recibir, examinar y procesar la información sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en África. El Relator Especial también presenta informes a la Comisión Africana en cada período ordinario de sesiones y formula y recomienda estrategias efectivas para proteger mejor a los defensores de los derechos humanos.

93. La Comisión Africana ha creado en su reglamento interno (art. 111) un mecanismo para la adopción de medidas provisionales: "Antes de dar a conocer su opinión definitiva a la Asamblea sobre la comunicación, la Comisión podrá informar al Estado parte interesado de su opinión sobre la conveniencia de adoptar medidas provisionales para evitar que se cause un daño irreparable a la víctima de la presunta violación... La Comisión... podrá señalar a las partes cualquier medida provisional cuya adopción parezca conveniente, en interés de las partes o de la buena marcha de los procedimientos que tenga ante sí".

b) *La Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental*

94. En la 42ª reunión ministerial de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), celebrada el 20 de julio de 2009 se aprobó el mandato de la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN. La Comisión se constituyó oficialmente en octubre de 2009 en la 15ª Cumbre de la ASEAN en Phuket (Tailandia). Un grupo de alto nivel redactará una declaración política, en la que se establecerán las orientaciones sobre la manera de seguir fortaleciendo el mandato y las funciones de la Comisión.

95. La Relatora Especial acoge con satisfacción el establecimiento de la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN y confía en que esa Comisión funcione como un órgano de supervisión que trabaje eficazmente en favor de la promoción y protección de los derechos de los defensores de los derechos humanos y tenga en cuenta sus necesidades de seguridad y protección.

c) *El Consejo de Europa*

96. El 6 de febrero de 2008 el Comité de Ministros aprobó la Declaración sobre las medidas del Consejo de Europa para mejorar la protección de los defensores de los derechos humanos y promover sus actividades. La declaración especifica las obligaciones de los Estados y enumera algunos ejemplos de medidas de protección que podrían adoptarse. Asimismo, fortalece la función del Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa en la protección y el apoyo a los defensores de los derechos humanos. La declaración reitera la obligación de los Estados miembros del Consejo de Europa de "estipular medidas para brindar protección y ayuda rápidas a los defensores de los derechos humanos que se encuentren en peligro en terceros países, entre otras cosas, y según proceda, asistiendo a los juicios y siguiéndolos y/o, si resulta viable, expidiendo visados de urgencia". Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también puede adoptar medidas provisionales¹⁷.

97. La Relatora Especial alienta al Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo a que garantice la plena aplicación de la declaración y la elaboración de estrategias de seguimiento en ese sentido. Además, la Unión Europea y el Consejo, así como sus respectivos Estados miembros, deberían contemplar la coordinación de sus esfuerzos y medidas a fin de evitar la duplicación.

d) *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

98. El artículo 25 del reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos permite a la Comisión, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares a fin de prevenir daños irreparables a personas. Muchos defensores en América Latina se benefician de tales medidas, y la Comisión pone en conocimiento del público la adopción de tales medidas a fin de dar a conocer la situación de un defensor particular y contribuir así a su protección. La Comisión también podrá solicitar a la Corte que ordene la adopción de "medidas cautelares" en casos urgentes que impliquen peligro para determinadas personas, incluso si el caso no se ha presentado aún a la Corte.

99. La Comisión también ha creado una dependencia específica dentro de la Oficina del Secretario Ejecutivo encargada de coordinar sus actividades en esa esfera. La Unidad Funcional de Defensores de Derechos Humanos sirve de enlace con organizaciones de derechos humanos y miembros de la sociedad civil, así como con órganos estatales

¹⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, artículo 39 del Reglamento del Tribunal (2009).

responsables de la política de derechos humanos en cada Estado miembro. La unidad también puede alentar a la Comisión a adoptar medidas cautelares o de cualquier otro tipo que la Comisión estime conveniente, a fin de proteger a trabajadores de los derechos humanos que se encuentren amenazados en la región.

e) *La Unión Europea*

100. Las Directrices revisadas de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos, aprobadas por el Consejo de Europa en 2008, sugieren a los Estados miembros de la Unión Europea medidas prácticas para apoyar y proteger a los defensores de los derechos humanos. Las Directrices dan ejemplos de medidas prácticas que podrían adoptar las misiones de la Unión Europea para proteger a los defensores que se encuentren en peligro, tales como la asistencia rápida, la expedición de visados temporales y la facilitación de refugio temporal en los Estados miembros. La Relatora Especial acoge con satisfacción esas medidas, sumamente positivas para garantizar la seguridad de los defensores de los derechos humanos.

101. Sin embargo, se podría hacer mucho más por lo que se refiere a prevenir las agresiones contra los defensores y garantizar su seguridad. En particular, la Relatora Especial considera que las misiones de la Unión Europea deben reforzar su papel en la protección física de los defensores de los derechos humanos. En ese sentido, la Relatora Especial insta a los Estados miembros de la Unión Europea a que proporcionen a los defensores una respuesta europea coordinada. Los Estados siguen siendo libres de decidir, caso por caso, si expiden visados y conceden refugio, pero deberían tratar de facilitar la expedición de visados siempre que sea posible. Es necesario seguir desarrollando y esclareciendo la cuestión de la asistencia rápida que debe proporcionarse a los defensores que se encuentren en peligro, a fin de que los defensores puedan contar con directrices más precisas sobre el tipo de medidas de protección que pueden recibir.

102. Además, la información recibida indica que sólo unos pocos Estados europeos miembros de la Unión Europea han desarrollado y llevado a cabo estrategias para aplicar con eficacia las directrices. Los miembros del cuerpo diplomático no siempre reciben una capacitación específica. La cooperación y los contactos entre los defensores y las organizaciones de derechos humanos, por una parte, y los representantes de la Unión Europea, por otra, no han sido sistematizados y, por lo tanto, se suelen llevar a cabo de manera puntual cuando un defensor ya está en riesgo. Por último, muchas misiones de la Unión Europea no han designado aún la entidad encargada de la coordinación en materia de defensores de los derechos humanos.

103. La Relatora Especial considera que el contacto con la sociedad civil debe mejorarse y sistematizarse con el fin de garantizar el seguimiento de sus situaciones y desarrollar sistemas de alerta temprana. Los funcionarios de las misiones de la Unión Europea deberían recibir antes de su despliegue capacitación sobre la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos y sobre los problemas específicos de determinados grupos de defensores en el país de su destino. Deben preverse esfuerzos coordinados a nivel central para fomentar la difusión de las directrices entre los defensores. La Relatora Especial también exhorta a la Unión Europea a que proporcione asistencia técnica a los países en la formulación y aplicación de medidas de protección para los defensores de los derechos humanos.

f) *La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)*

104. Siguiendo las recomendaciones de la Reunión complementaria sobre la integración de la dimensión humana celebrada en 2006, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE estableció en 2007 un centro de coordinación para los defensores de los derechos humanos y las instituciones nacionales de derechos humanos. El

centro vigila cuidadosamente la situación de los defensores de los derechos humanos, identifica cuestiones de interés y trata de promover y proteger sus intereses. El centro tiene también por objeto aumentar la capacidad de los defensores de los derechos humanos, y mejorar su conocimiento de las normas de derechos humanos y sus conocimientos especializados en materia de promoción, vigilancia y formulación de estrategias.

g) *Los órganos de tratados de las Naciones Unidas*

105. Algunos órganos de tratados de las Naciones Unidas prevén también medidas provisionales, como el artículo 86 del reglamento del Comité de Derechos Humanos y el artículo 108, apartado 1, del reglamento del Comité contra la Tortura. El artículo 5 del recientemente aprobado Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé también medidas provisionales. Una vez que el Protocolo Facultativo entre en vigor, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podrá solicitar a los Estados partes que adopten las medidas provisionales que sean necesarias en circunstancias excepcionales para evitar un daño posiblemente irreparable a la víctima o víctimas de las presuntas violaciones. En ese sentido, la Relatora Especial insta a los Estados a ratificar o adherirse al Protocolo Facultativo.

106. La Relatora Especial considera que la adopción de medidas provisionales o cautelares desempeña un papel importante en la protección física de los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo. Los mecanismos universales y regionales de derechos humanos, entre ellos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos, han reiterado el carácter obligatorio de tales medidas cautelares¹⁸. A este respecto, la Relatora Especial recuerda las obligaciones internacionales de los Estados partes en las organizaciones regionales mencionadas de acatar esas medidas provisionales.

107. La Relatora Especial reitera asimismo que otorga prioridad al establecimiento y fortalecimiento de relaciones sólidas con los mecanismos regionales de protección de los defensores de los derechos humanos. De conformidad con esta estrategia, se han celebrado dos reuniones que han contado con la participación de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en África, de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Unidad Funcional de Defensores de Derechos Humanos, establecida dentro de la secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Oficina del Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa y el centro de coordinación para los defensores de los derechos humanos y las instituciones nacionales de derechos humanos, establecido dentro de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, y la Comisión Europea.

h) *Instituciones nacionales de derechos humanos*

108. Las instituciones nacionales de derechos humanos, especialmente las que tienen el mandato de recibir denuncias y dar seguimiento a casos particulares, pueden ser aliados eficaces de los defensores de los derechos humanos y contribuir significativamente a su seguridad y protección. Los mecanismos nacionales de derechos humanos que dan prioridad a la protección de los defensores de los derechos humanos en su programa de trabajo y establecen un centro de coordinación a ese respecto tienen una función importante que desempeñar en la creación de un entorno propicio para los defensores de derechos

¹⁸ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Öcalan c. Turquía*, solicitud de medidas provisionales en cumplimiento del artículo 39 del Reglamento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 30 de noviembre de 1999; y Comité de Derechos Humanos, *Piandiong y otros c. Filipinas*, comunicación N° 869/1999, 2000.

humanos y la facilitación de sus actividades sin ninguna interferencia indebida desde el exterior.

C. La protección proporcionada por las misiones de mantenimiento de la paz

109. La Relatora Especial elogia la labor de la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, en particular la Dependencia de Protección, que se ocupó del programa de protección de víctimas, testigos y defensores de los derechos humanos, financiado por la Unión Europea, hasta su cierre en marzo de 2009. El programa fue luego absorbido por la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo e integrado en la labor de su Dependencia de Protección. Desde el inicio del programa en junio de 2007, la Dependencia de Protección ha prestado asistencia a 487 víctimas, testigos y defensores en 11 provincias. Otras misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deberían seguir este ejemplo, y la Relatora Especial las insta encarecidamente a aplicar un programa de protección de las mismas características.

110. En términos más generales, en relación con la situación de los defensores de los derechos humanos en la República Democrática del Congo, la Relatora Especial se remite al informe de su visita al país presentado como adición 2 del presente informe.

IV. Conclusiones y recomendaciones

111. **La Relatora Especial encomia a los países que han elaborado programas de protección para mejorar la seguridad de los defensores de los derechos humanos y los insta a aplicar las recomendaciones contenidas en el presente informe.**

112. **La Relatora Especial expresa su preocupación por la escasez de iniciativas concretas para proteger físicamente a los defensores de los derechos humanos de manera efectiva. Sólo unos pocos países han aprobado leyes o adoptado medidas efectivas para poner fin a los numerosos y violentos ataques contra los defensores. Sigue prevaleciendo la impunidad y no se han creado mecanismos de indemnización específicos para las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los defensores de los derechos humanos.**

113. **En relación con los programas de protección de los defensores de los derechos humanos, la Relatora Especial recomienda a los Estados las directrices mínimas siguientes:**

a) **Se debería consultar a los defensores de los derechos humanos durante todo el proceso de establecimiento o revisión de los programas de protección.**

b) **La estructura de un programa de protección debería estar definida por la ley.**

c) **En los Estados federales, la estructura de un programa de protección debería estar definida por la legislación federal. La administración de dicho programa debería ser supervisada por el gobierno federal, incluso en los casos en que en la práctica sea administrado por los Estados.**

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. Este sistema debería ser gestionado de forma centralizada y en la evaluación de riesgos deberían participar diversos grupos de defensores de los**

derechos humanos. Al diseñar tales sistemas se debería tener en cuenta los cambios estacionales y los ejemplos de situaciones de inseguridad mencionados anteriormente.

e) Una formación específica sobre derechos humanos, cuestiones de género y la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos debería 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 no debería ser subcontratada a terceros a menos que estén debidamente capacitados. Su selección y contratación debería hacerse en consulta con 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 de los derechos humanos permitirá a los Estados determinar con mayor exactitud el costo de tales programas. La elaboración o revisión de programas de protección sostenibles y bien financiados se debería hacer con la colaboración de terceros Estados.

114. Además, la Relatora Especial:

a) Insta a los Estados a que:

- Se abstengan de estigmatizar la labor de los defensores de los derechos humanos. Reconocer en declaraciones públicas la condición y el papel de los defensores de los derechos humanos y la legitimidad de sus actividades es el primer paso para prevenir o al menos reducir los riesgos y las amenazas en su contra.
- Investiguen de manera rápida y eficaz las quejas y denuncias de amenazas contra defensores de los derechos humanos o de violaciones de los derechos humanos perpetradas en su contra, y entablen las acciones disciplinarias, civiles y penales apropiadas contra los responsables a fin de evitar que esos actos queden impunes y de mejorar en consecuencia la seguridad de los defensores de los derechos humanos.
- Consideren la posibilidad de adoptar la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos como parte de la legislación nacional y de establecer centros de coordinación para los defensores de los derechos humanos en la oficina del Jefe de Estado o de Gobierno o en otros ministerios competentes.
- Promulguen leyes sobre programas de protección de los defensores.
- Proporcionen capacitación sobre la Declaración a las fuerzas policiales, militares y de seguridad, así como a los funcionarios judiciales, y establezcan y apliquen sanciones contra quienes actúen en violación de sus principios; y
- Despenalicen la difamación y la calumnia.

b) Alienta a los Estados donantes a que aumenten su contribución financiera a los programas destinados a la seguridad y la protección de los defensores de los derechos humanos.

c) Alienta a las instituciones nacionales de derechos humanos a que:

- Den prioridad a la protección de los defensores de los derechos humanos en su programa de trabajo y establezcan centros de coordinación para los defensores de los derechos humanos;

- **Desempeñen un papel importante en el fomento de la difusión de la Declaración; e**
 - **Investiguen las denuncias formuladas por los defensores de los derechos humanos.**
- d) **Alienta a los Estados miembros de la Unión Europea a que:**
- **Fomenten la difusión de las Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos entre todo el personal de las misiones de la Unión Europea y, antes del despliegue del personal, organicen actividades de capacitación sobre la aplicación de las directrices;**
 - **Garanticen la aplicación efectiva de las Directrices de la Unión Europea; y**
 - **Establezcan enlaces con defensores de los derechos humanos sobre el terreno y organicen reuniones periódicas con defensores de los derechos humanos.**
- e) **Propone que los proyectos de derechos humanos financiados por la Unión Europea incluyan capacitación en materia de seguridad de los defensores de los derechos humanos.**
- f) **Alienta a las ONG nacionales e internacionales a que:**
- **Creen y fortalezcan coaliciones y redes nacionales, subregionales y regionales para mejorar la protección de los defensores; y**
 - **Difundan herramientas de formación sobre la protección de los defensores de los derechos humanos.**
-