



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/28
31 de enero de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Séptimo 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 presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial
del Secretario General sobre la cuestión de los defensores
de los derechos humanos**

Resumen

El presente informe se centra en las actividades de seguimiento realizadas por la Representante Especial y en el papel de las partes interesadas en la aplicación de sus recomendaciones, e ilustra la labor de la Representante Especial en sus tres esferas principales de actividad, a saber, las comunicaciones, las visitas a países y los informes temáticos.

En lo que respecta a las comunicaciones, la Representante Especial muestra que el seguimiento de los asuntos abarca, además del seguimiento de las diferentes situaciones mencionadas en las comunicaciones, el examen de los asuntos en su conjunto, para determinar las tendencias generales. El análisis cuantitativo y temático de las comunicaciones permite identificar los desafíos existentes y los logros conseguidos en la aplicación de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos (resolución 53/144 de la Asamblea General, anexo), así como formular recomendaciones específicas para abordar deficiencias concretas en la aplicación de la Declaración.

La Representante Especial propone algunas herramientas metodológicas que pueden utilizarse para facilitar las actividades de seguimiento, en particular para evaluar la situación de los defensores de los derechos humanos sobre el terreno. Por ejemplo, esboza una lista esquemática de indicadores para evaluar la situación de los defensores de los derechos humanos sobre el terreno y una matriz para hacer las visitas de seguimiento.

En sus recomendaciones, la Representante Especial subraya el papel de los interesados en el seguimiento de las actividades que realiza. Recomienda a los Estados que respondan a sus comunicaciones con prontitud y de manera sistemática y completa. Asimismo, invita a los Estados a que consideren el procedimiento de las comunicaciones como una oportunidad de corregir no sólo las situaciones individuales sino también las deficiencias estructurales en la aplicación de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, que los asuntos individuales ponen de manifiesto.

La Representante Especial recomienda que se aumenten e intensifiquen las actividades de fomento de la capacidad en relación con la Declaración y el mandato de la Representante Especial, y que se refuerce el papel de las redes y organizaciones regionales e internacionales, que a menudo funcionan como intermediarios entre la Representante Especial y las entidades sobre el terreno. Estas dos medidas estratégicas harían que aumentase el impacto de su labor.

La Representante Especial recomienda que la situación de los defensores de los derechos humanos, sea uno de los elementos que se consideren en el examen periódico universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos.

La Representante Especial considera que la intensificación de la colaboración y las iniciativas conjuntas entre los mecanismos existentes, internacionales y regionales, para la protección de los defensores de los derechos humanos refuerza todo el sistema de protección de los defensores de los derechos humanos y su capacidad de seguimiento.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERÍODO QUE SE EXAMINA	1 - 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 - 10	5
D. Cooperación con las organizaciones no gubernamentales.....	11 - 12	6
II. DE LA ACCIÓN AL EFECTO: SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE LA REPRESENTANTE ESPECIAL.....	13 - 95	7
A. Introducción	13 - 18	7
B. Comunicaciones.....	19 - 52	8
1. Datos sobre las comunicaciones.....	19 - 27	8
2. Análisis temático de las comunicaciones	28 - 35	12
3. Creación de un diálogo constructivo entre los gobiernos, la Representante Especial y las fuentes.....	36 - 39	13
4. Respuesta de los gobiernos y lucha contra la impunidad...	40 - 46	13
5. Ampliación de la red de fuentes sobre el terreno que estén en condiciones de dar seguimiento a los casos	47 - 49	14
6. Las reuniones especiales, las visitas a los países y los comunicados de prensa como medios de dar seguimiento a las comunicaciones	50 - 52	15
C. Visitas a los países	53 - 59	16
D. Informes temáticos.....	60 - 78	18
1. Panorama general de los informes temáticos	60 - 68	18
2. Informe sobre reseñas de los programas de países.....	69 - 71	20
3. Participación de los interesados en esferas temáticas	72 - 74	20
4. Indicadores sobre los defensores de los derechos humanos	75 - 78	21

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
II. (<i>continuación</i>)		
E. Participación de los interesados	79 - 95	25
1. Aumento de la capacidad y divulgación.....	81 - 85	25
2. El examen periódico universal	86 - 88	26
3. Complementariedades con los mecanismos internacionales y regionales	89 - 95	26
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	96 - 104	28

I. ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERÍODO QUE SE EXAMINA

1. Este informe se presenta de conformidad con la decisión 1/102 y la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, por las que el Consejo decidió prorrogar excepcionalmente, por dos años consecutivos, los mandatos y los titulares de mandatos de todos los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos.

A. Comunicaciones enviadas a los gobiernos

2. Entre el 2 de diciembre de 2006 y el 10 de diciembre de 2007, la Representante Especial envió 372 comunicaciones, sobre los casos de 835 defensores. Las comunicaciones se dirigieron a 76 países y, en el momento en que se redacta el presente informe, 49 habían respondido a una o varias comunicaciones. Todas las comunicaciones enviadas y las respuestas recibidas en el período abarcado por el presente informe se incluyen en la adición 1 del informe (A/HRC/7/27/Add.1).

B. Visitas a países

3. Durante el período comprendido en el informe, la Representante Especial visitó Indonesia (5 a 12 de junio de 2007), la República de Serbia, incluido Kosovo (17 a 21 de septiembre de 2007) y la ex República Yugoslava de Macedonia (24 y 25 de septiembre de 2007), como seguimiento de su primera visita de enero de 2003. Se han presentado al Consejo, en su actual período de sesiones, informes sobre cada una de estas visitas como adiciones al presente documento.

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

4. La Representante Especial cooperó con los órganos de las Naciones Unidas y con las organizaciones intergubernamentales. Fue invitada a participar con esas organizaciones en conferencias, talleres, seminarios y mesas redondas sobre temas relacionados con su mandato.

5. La Representante Especial fue nombrada miembro del grupo de siete expertos establecido en virtud de la resolución 4/8 de Consejo de Derechos Humanos el 30 de marzo de 2007 para "garantizar el seguimiento eficaz y fomentar el cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones sobre Darfur aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos, la antigua Comisión de Derechos Humanos y otras instituciones de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como para promover el cumplimiento de las recomendaciones pertinentes de otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las necesidades del Sudán a este respecto, a fin de velar por la coherencia de esas recomendaciones y contribuir a la supervisión de la situación de los derechos humanos sobre el terreno" (párrafo 7 de la resolución). El Grupo de Expertos se reunió en marzo, junio, octubre y noviembre de 2007 y presentó tres informes al Consejo de Derechos Humanos¹.

¹ A/HRC/5/6, A/HRC/6/7 y A/HRC/6/19.

6. En marzo de 2007, la Representante Especial presentó su informe al Consejo de Derechos Humanos en su cuarto período de sesiones (A/HRC/4/37 y Add.1 y 2).
7. También en marzo, celebró una reunión con la Relatora Especial sobre los defensores de los derechos humanos de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.
8. Del 18 al 22 de junio, la Representante Especial asistió a la reunión anual de los procedimientos especiales que se celebró en Ginebra.
9. En octubre, la Representante Especial presentó su informe a la Asamblea General en su sexagésimo segundo período de sesiones (A/62/225), y reiteró en él que el derecho a la protesta pacífica es un auténtico derecho, que entraña el disfrute de una serie de derechos reconocidos internacionalmente y reiterados en 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 (resolución 53/144 de la Asamblea General, anexo). Esos derechos abarcan la libertad de expresión y de opinión, la libertad de asociación, la libertad de reunión pacífica y los derechos sindicales, en particular el derecho de huelga. La Representante Especial se refirió especialmente al artículo 12 de la Declaración, que constituye la base de la protección de toda persona contra las represalias motivadas por el hecho de reaccionar u oponerse, por actividades o medios pacíficos, a cualquier acto de violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
10. En octubre, la Representante Especial tuvo una reunión con el equipo de los Grandes Lagos y el África austral, de la Dependencia de África del Departamento de Asuntos Políticos, en Nueva York, para presentar su mandato y sensibilizar acerca de la situación de los defensores de los derechos humanos en esa región.

D. Cooperación con las organizaciones no gubernamentales

11. La Representante Especial continuó su fructífera interacción con la sociedad civil en los planos nacional, regional e internacional. Lamenta no haber podido participar, por falta de tiempo, en todos los seminarios y conferencias a los que fue invitada. En las ocasiones en que la Representante Especial no pudo estar presente, procuró que un funcionario de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que se ocupase de su mandato, participara en las reuniones y conferencias, por ejemplo en la cuarta Plataforma de Dublín para los Defensores de los Derechos Humanos y en el noveno Foro Anual de ONG sobre Derechos Humanos en Lisboa.
12. Durante el período al que se refiere el informe, la Representante Especial participó en numerosas actividades organizadas por organizaciones no gubernamentales (ONG), por ejemplo la Conferencia de Wilton Park, la Conferencia del Carter Center en Atlanta, la presentación en Nueva York del Manual de las mujeres defensoras de los derechos humanos, el taller del Comité del colegio de abogados sobre los derechos humanos, en Londres, y la conferencia regional organizada por el Foro de Asia sobre los derechos humanos y el desarrollo y la Conferencia sobre las mujeres defensoras de los derechos humanos organizada por el Foro de Asia y el Pacífico sobre la mujer, el derecho y el desarrollo, celebradas ambas en Bangkok.

II. DE LA ACCIÓN AL EFECTO: SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE LA REPRESENTANTE ESPECIAL

A. Introducción

13. Más de siete años después de que se creara el mandato sobre los defensores de los derechos humanos y de su nombramiento en agosto de 2000, la Representante Especial cree que este será su último informe al Consejo de Derechos Humanos. Durante su mandato, la Representante Especial adoptó sus propios métodos de trabajo, en consonancia con los de los demás procedimientos especiales, determinó las prioridades y llevó a cabo sus actividades sobre esa base. Realizó 13 visitas a 12 países, envió 2.007 comunicaciones a 120 países y presentó 34 informes, 21 de ellos a la Comisión de Derechos Humanos, 7 a la Asamblea General y 6 al Consejo de Derechos Humanos, incluido el presente.

14. La finalidad subyacente de todas las actividades de presentación de informes de la Representante Especial fue cumplir su mandato global de protección de conformidad con la Declaración. Al evaluar los efectos de su labor es fundamental determinar la eficacia del mandato como mecanismo de protección y la respuesta de los interesados, en particular los gobiernos, a sus recomendaciones. Este aspecto de la labor de los procedimientos especiales se conoce como seguimiento y debe incluir "la amplia gama de medidas adoptadas para alentar, facilitar y observar el cumplimiento de las recomendaciones de cualquiera de los [...] procedimientos especiales"².

15. La Representante Especial considera oportuno concluir su mandato con un informe dedicado a las actividades de seguimiento, para evaluar los logros del mandato, pero también para contribuir a la continuidad.

16. El aspecto metodológico que distingue las actividades de seguimiento de este mandato de las de otros procedimientos especiales es el empleo de la Declaración como punto de referencia para determinar los progresos logrados en la situación de los defensores de los derechos humanos.

17. El presente informe ofrece un panorama general de las actividades de seguimiento llevadas a cabo por la Representante Especial y de la función de los interesados en ese proceso y en el cumplimiento de sus recomendaciones. En el informe se analizan los principales aspectos de la labor del mandato, a saber, las comunicaciones, las visitas a los países y los informes temáticos, para ilustrar el seguimiento realizado a cada uno de esos componentes. La finalidad no es describir exhaustivamente todas esas actividades llevadas a cabo por la Representante Especial, sino dar ejemplos para concebir una metodología del seguimiento que pueda reproducirse y fortalecerse.

18. Este informe se basa en la labor precedente de la Representante Especial. Por lo tanto, las fuentes utilizadas son, casi exclusivamente, sus informes. En particular, el presente informe debe leerse conjuntamente con el que la Representante Especial presentó a la Comisión de

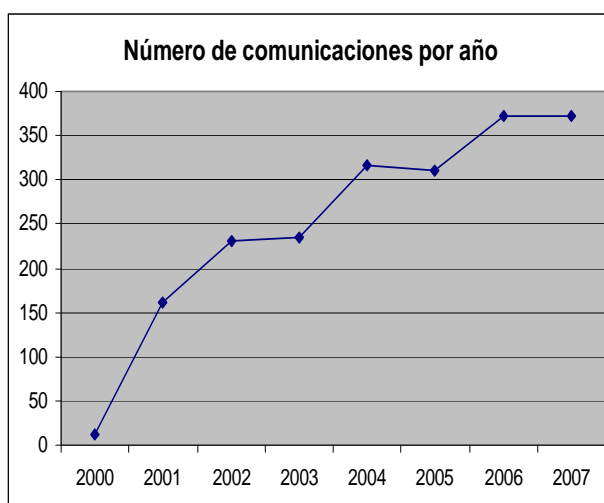
² Manual de los procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas, borrador de 2006, párr. 88.

Derechos Humanos en su 62º período de sesiones (E/CN.4/2006/95), en el cual describió de manera general las medidas adoptadas para cumplir su mandato, y con su primer informe a la Comisión (E/CN.4/2001/44), en el que se centró en su mandato y en sus métodos de trabajo.

B. Comunicaciones

1. Datos sobre las comunicaciones

19. Desde que asumió su mandato, la Representante Especial ha enviado 2.007 comunicaciones a 120 países³. El número de comunicaciones aumentó de manera sostenida durante su mandato y permaneció estable durante los dos últimos años. Ocurrió lo mismo con el número de países a los que se enviaron comunicaciones.



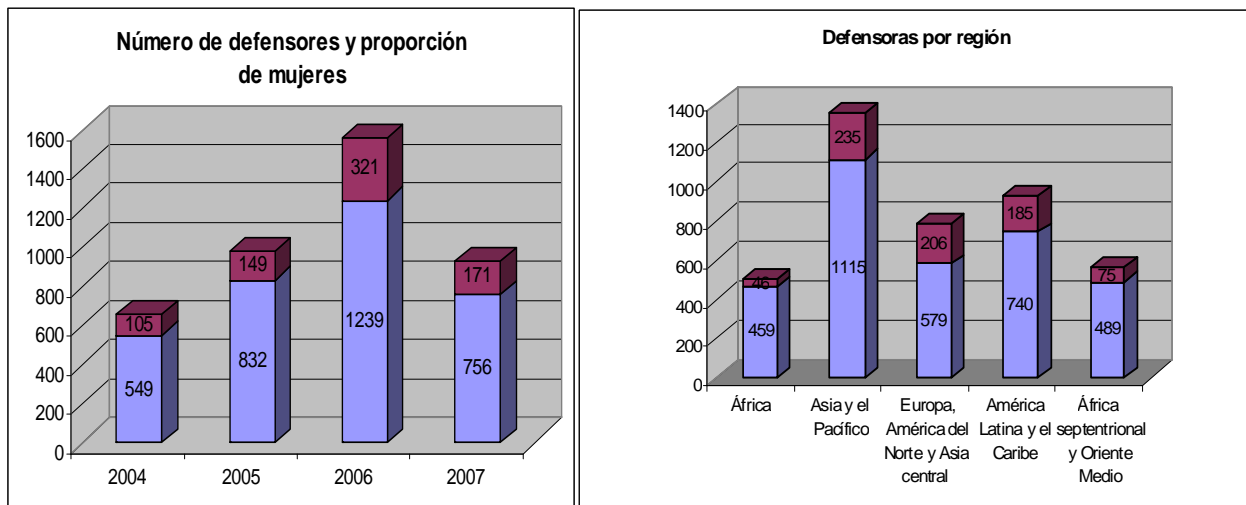
20. En 2004, el ACNUDH mejoró la base de datos sobre las comunicaciones. Ello permitió reunir una gama de datos más amplia, que se presentan en los párrafos siguientes. Los datos se refieren al período comprendido entre el 1º de enero de 2004 y el 10 de diciembre de 2007.

21. La región de Asia y el Pacífico representa el mayor número de comunicaciones (31%), seguida de América Latina y el Caribe (27%), África septentrional y Oriente Medio (15%), África (14%) y Europa, América del Norte y Asia central (13%).

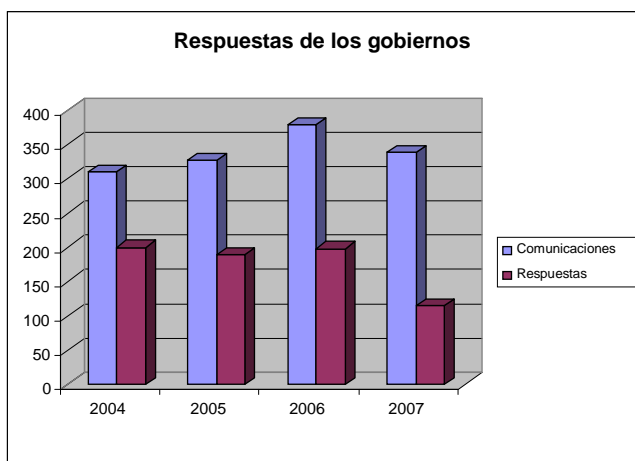
22. Las comunicaciones enviadas estuvieron relacionadas con la situación de 3.376 defensores. Las defensoras representaron el 22% de los casos a los que se referían las comunicaciones, aunque ese porcentaje aumentó en ocho puntos entre 2005 (18%) y 2006 (26%). El desglose regional indica que las comunicaciones se refirieron en mayor medida a defensoras en Europa,

³ Los datos se refieren al período comprendido entre el inicio del mandato y el 10 de diciembre de 2007 inclusive. El número de comunicaciones relativas a 2007 incluye las enviadas entre el 2 de diciembre de 2006 y el 10 de diciembre de 2007 para los dos primeros gráficos. En los gráficos siguientes se calculan los datos con arreglo al año natural, es decir, del 1º de enero al 31 de diciembre, a excepción del año 2007, que incluye los datos relativos al período comprendido entre el 1º de enero y el 10 de diciembre de 2007.

América del Norte y Asia central (36%), seguidos de América Latina y el Caribe (25%), Asia y el Pacífico (21%), África septentrional y Oriente Medio (15%) y África (10%).



23. La tasa media de respuestas de los gobiernos a las comunicaciones es del 52%, cinco puntos porcentuales mayor que la tasa media de respuestas a las comunicaciones enviadas por todo el sistema de procedimientos especiales (47%). Las comunicaciones más antiguas tuvieron una tasa considerablemente más alta de respuestas: recibieron respuesta el 64% de las comunicaciones enviadas en 2004, y sólo el 34% de las enviadas en 2007⁴. La Representante Especial ve con satisfacción que aproximadamente dos de cada tres de sus comunicaciones más antiguas han recibido respuesta y entiende que el tiempo parece ser un factor importante en la respuesta a las comunicaciones. No obstante, invita a los Estados a responder a las comunicaciones con prontitud y de manera más sistemática. Las respuestas recibidas muchos meses o unos años después de que tengan lugar los hechos denunciados pierden gran parte de su pertinencia y sólo permiten un seguimiento limitado.



⁴ Se dio respuesta al 64% de las comunicaciones enviadas en 2004, al 58% de las enviadas en 2005, al 52% de las enviadas en 2006, y al 34% de las enviadas en 2007.

24. La Representante Especial realiza también un seguimiento de los asuntos mediante la información adicional que presentan las fuentes en relación con el mismo asunto. La información recibida ulteriormente puede indicar novedades positivas o negativas. En este último caso, la Representante Especial envía comunicaciones de seguimiento. En promedio, la Representante Especial recibe información ulterior de las fuentes en el caso del 38% de las comunicaciones, sin variaciones significativas de un año a otro, a excepción de 2007, año en que se recibió menos información de seguimiento, lo cual es comprensible porque los asuntos son recientes.

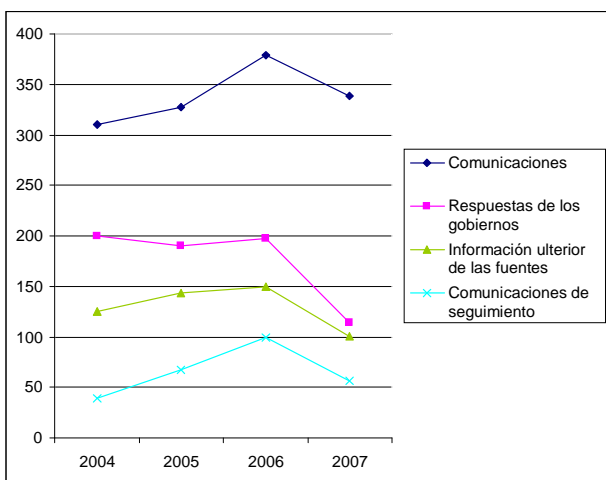
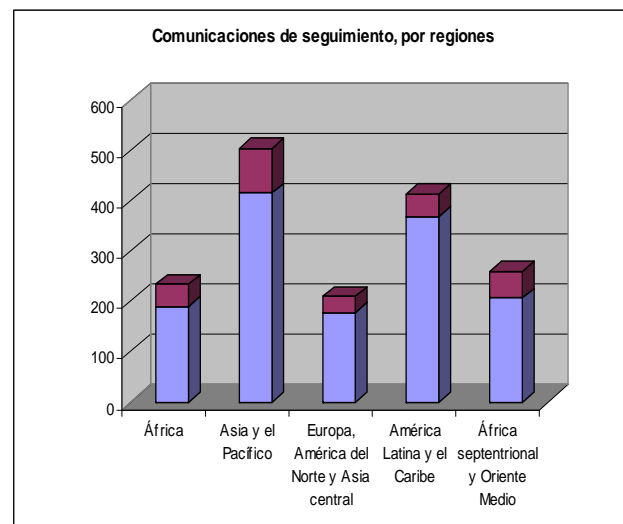
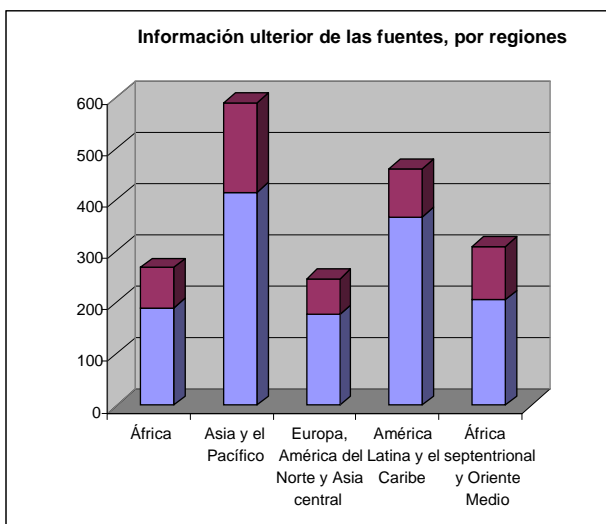
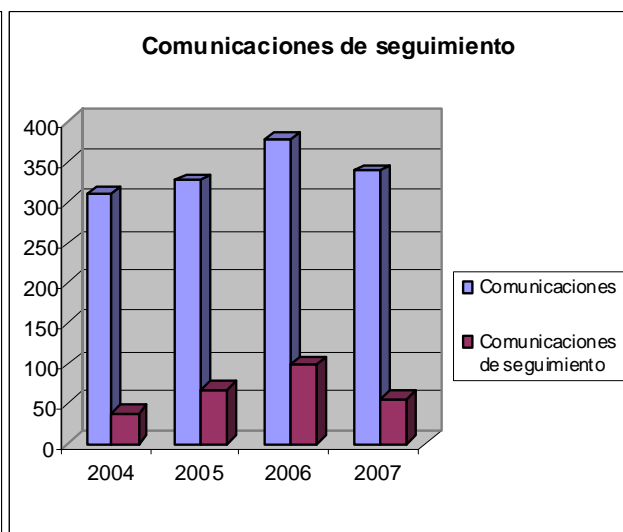
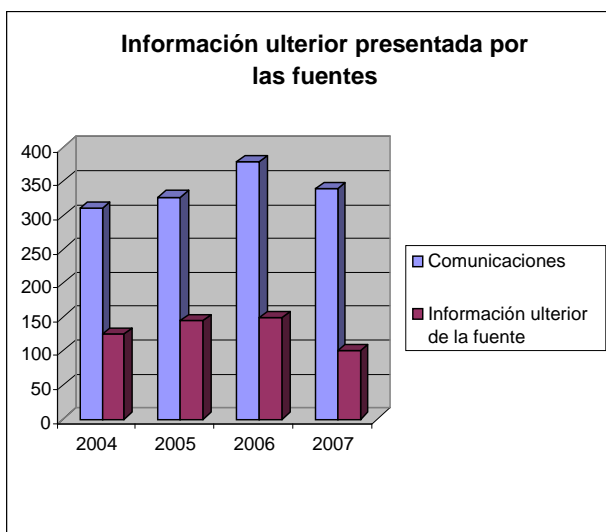
25. Las fuentes que presentan el mayor número de casos son también las que, en mayor porcentaje, presentan información ulterior. Esto se debe probablemente a sus recursos y a un mejor entendimiento del mecanismo. Cuando se recibió información ulterior de la fuente, la Representante Especial envió una comunicación de seguimiento en aproximadamente la mitad de los casos. Esto significa que las fuentes que presentan con más frecuencia información ulterior tienen más probabilidades de que la Representante Especial envíe una comunicación para dar seguimiento a su caso⁵.

26. El desglose regional indica que las fuentes presentaron información ulterior en mayor porcentaje con respecto a los casos de la región de África septentrional y el Oriente Medio (50%), seguida de África y Asia y el Pacífico (42%), Europa, América del Norte y Asia central (39%) y América Latina (25%).

27. El 19% de las comunicaciones enviadas por la Representante Especial son de seguimiento⁶. Entre 2004 y 2006 se produjo un considerable aumento de los casos en que se enviaron comunicaciones de seguimiento (del 12 al 26%), mientras que en 2007 ese porcentaje fue del 16%. Las regiones en las que se presentó un mayor porcentaje de información ulterior tuvieron un mayor porcentaje de casos que fueron objeto de seguimiento (el 26% en África septentrional y el Oriente Medio, y sólo el 12% en América Latina y el Caribe).

⁵ Cabe observar que no toda la información ulterior presentada por la fuente requiere una comunicación de seguimiento de la Representante Especial, en especial cuando las novedades señaladas son positivas.

⁶ Por "comunicación de seguimiento" se entiende una comunicación que se remite expresamente a una o varias comunicaciones anteriores.



2. Análisis temático de las comunicaciones

28. Otro modo de dar seguimiento a las comunicaciones es el análisis temático que llevó a cabo la Representante Especial en varios informes, análisis que le permitió determinar las tendencias, la prevalencia de ciertas formas de violaciones, las categorías de defensores afectados y los participantes en la respuesta de los Estados, así como formular recomendaciones específicas sobre la manera de colmar las lagunas existentes en la aplicación de la Declaración.

29. En sus informes de 2004 y 2005 a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2004/94 y E/CN.4/2005/101, respectivamente), la Representante Especial analizó las comunicaciones enviadas durante dichos años y determinó las tendencias relacionadas con los defensores atacados, la vulnerabilidad, los tipos de violaciones, los autores de las mismas, el resultado de los casos y las respuestas de los Estados.

30. Más recientemente, la Representante Especial llevó a cabo un análisis temático de las comunicaciones relativas al derecho a la libertad de reunión (A/61/312), los defensores que trabajaban en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales (A/HRC/4/37), los defensores que corrían un peligro especial (A/HRC/4/37) y el derecho a la protesta en el contexto de la libertad de reunión (A/62/225).

31. En su informe de 2006 a la Asamblea General (A/61/312), que contiene un análisis de las comunicaciones relativas a la libertad de reunión y, por lo tanto, a las violaciones sufridas por defensores de los derechos humanos en su ejercicio de esa libertad, la Representante Especial estableció seis categorías de violaciones, a saber: detenciones; violencia contra los defensores durante reuniones y defensores muertos en reuniones; amenazas contra los defensores; restricciones de viaje a defensores que deseaban participar en reuniones para promover y proteger los derechos humanos; reuniones interrumpidas o prohibidas; y limitaciones impuestas a la libertad de reunión mediante disposiciones legislativas.

32. El informe presentado en 2007 a la Asamblea General (A/62/225) se basó en ese análisis y se centró en el derecho a la protesta en el contexto de la libertad de reunión. Con el fin de destacar el elemento de la protesta en el análisis, la información se organizó de la manera siguiente: grupos de protesta, a saber, las defensoras, los activistas estudiantiles, los sindicalistas y los defensores de los derechos de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales; y esferas temáticas de protesta, a saber, el movimiento antiglobalización, las manifestaciones relacionadas con elecciones, las manifestaciones en pro de la paz y las protestas relacionadas con los derechos sobre la tierra y los problemas ambientales.

33. El análisis de las comunicaciones relacionadas con violaciones cometidas contra defensores de los derechos económicos, sociales y culturales permitió determinar los problemas de que se ocupaban los defensores y las violaciones específicas a que estaban expuestos como consecuencia de su actividad en esas esferas.

34. Mediante su análisis de las comunicaciones, la Representante Especial pudo también identificar a los defensores que corrían un peligro especial de ser víctimas de violaciones de los derechos humanos: los defensores de los derechos de los pueblos indígenas y de las minorías; los defensores de los derechos de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales y las defensoras de los derechos humanos (A/HRC/4/37).

35. Ese análisis fue posible gracias al alto número de comunicaciones acumuladas durante años. Sus conclusiones son fidedignas porque no se basan en pruebas anecdóticas, sino en un gran número de casos.

3. Creación de un diálogo constructivo entre los gobiernos, la Representante Especial y las fuentes

36. El objetivo principal de las comunicaciones es proporcionar cierta protección a los defensores cuyos derechos son violados o corren peligro de serlo. La eficacia de esa protección depende de que el diálogo entre los gobiernos, la Representante Especial y las fuentes sea constructivo.

37. Un diálogo constructivo facilita también el seguimiento de las comunicaciones en un proceso mediante el cual las fuentes presentan información fiable a la Representante Especial, que transmite los casos relacionados con su mandato a los gobiernos, los cuales formulan respuestas a las comunicaciones recibidas. Ese proceso, que puede representarse mediante una línea en cuyos extremos se sitúan las fuentes y los gobiernos, con la Representante Especial como intermediaria entre ambos, puede convertirse en un ciclo mediante el cual la información proporcionada ulteriormente por las fuentes y las observaciones de la Representante Especial pueden dar lugar a comunicaciones de seguimiento y a respuestas de seguimiento de los gobiernos hasta que pueda considerarse que el asunto está cerrado.

38. Aunque ese es el proceso ideal que deberían seguir las comunicaciones hasta la solución de los casos, no tiene lugar sistemáticamente, sino de manera individual. Todos los interesados en el proceso, a saber, los gobiernos, las fuentes y la Representante Especial, deben fortalecer su capacidad respectiva para aprovechar plenamente las posibilidades que brinda el procedimiento de comunicaciones. En las secciones siguientes se analizarán los logros y las lagunas de cada uno de esos interesados a este respecto.

39. Otros interesados pueden desempeñar una función positiva en este contexto. Se trata de las instituciones nacionales, del sistema de las Naciones Unidas, en particular sus equipos en los países, de las organizaciones regionales y de la comunidad diplomática. Esos interesados pueden desempeñar la función de agentes movilizadores y tender puentes entre los gobiernos y los defensores, así como entre la Representante Especial y los defensores, en particular los que trabajan a nivel local.

4. Respuesta de los gobiernos y lucha contra la impunidad

40. La primera petición que la Representante Especial formula siempre a los gobiernos en una comunicación es que verifiquen la veracidad y la exactitud de las acusaciones señaladas. A continuación los gobiernos deben informar de las medidas adoptadas para investigar las violaciones, enjuiciar a los responsables, indemnizar a las víctimas, proteger a los defensores que corren peligro e impedir que se vuelvan a producir violaciones de los derechos humanos.

41. El grado de respuesta de los gobiernos a las cuestiones planteadas en el procedimiento de comunicaciones determina la necesidad del seguimiento. Cuando los gobiernos informan de que han adoptado medidas concretas y específicas para luchar contra la impunidad de las violaciones de los derechos de los defensores, se puede considerar que las comunicaciones están cerradas.

42. La Representante Especial lamenta que esto no ocurra en la mayoría de sus comunicaciones. En este informe se ha realizado ya un análisis cuantitativo de las respuestas, con los logros y las deficiencias en esa esfera; en la presente sección se examina la calidad de esas respuestas.
43. Cuando en las respuestas no se atienden las preguntas específicas del titular del mandato sobre el trato dado a los defensores de los derechos humanos, el diálogo que el procedimiento de comunicaciones tiene por objeto establecer es de mala calidad.
44. Aunque en las cartas de denuncia o en los llamamientos urgentes enviados a los gobiernos se formulan preguntas específicas, las respuestas recibidas parecen adolecer de falta de la información y la estructura pertinentes. Con frecuencia se dejan sin responder las preguntas que se formularon, y en lugar de ello se proporciona otra información que puede no haberse solicitado.
45. En otros casos, las respuestas insisten en los presuntos actos ilegales cometidos por los defensores en cuestión, sin explicar la acción u omisión del Estado a la que se refiere la comunicación. Los gobiernos rara vez reconocen las actividades de los defensores en pro de los derechos humanos y en sus respuestas no suelen ocuparse del posible vínculo entre dichas actividades y las violaciones denunciadas ni formular ninguna observación útil al respecto. Las respuestas que se centran sistemática y exclusivamente en la presunta ilegalidad de las actividades de los defensores revelan una alarmante tendencia a criminalizar a los defensores.
46. Si las respuestas estuvieran estructuradas de una manera metódica e informativa, la capacidad del titular del mandato para analizarlas y llegar a resultados concluyentes aumentaría sobremedida. La formulación de respuestas exhaustivas permitiría a la Representante Especial y a los gobiernos comprender plenamente la situación de los defensores de los derechos humanos y los progresos y retrocesos habidos en la aplicación de la Declaración. Ello aumentaría la eficiencia, así como los beneficios mutuos de la comunicación entre los gobiernos y la Representante Especial, y reduciría la necesidad de que ésta pida más información, ya que las respuestas servirían de puntos de referencia para vigilar y cuantificar la evolución posterior de la situación de los defensores de los derechos humanos.

5. Ampliación de la red de fuentes sobre el terreno que estén en condiciones de dar seguimiento a los casos

47. Disponer de una amplia red de fuentes, en particular sobre el terreno, es fundamental para dar seguimiento a los casos que son objeto de comunicaciones. La Representante Especial no está en condiciones de reunir por sí misma información sobre el terreno en relación con los centenares de casos de que se ocupa cada año. Como se explica en la siguiente sección, puede hacerlo en un número limitado de casos, normalmente durante sus visitas a los países.
48. A fin de que un número cada vez mayor de fuentes puedan proporcionar al titular del mandato información ulterior sobre las comunicaciones, las posibles fuentes deben recibir una información y una capacitación suficientes sobre la manera de utilizar el mandato y sobre la importancia que reviste la presentación de información. Las iniciativas en materia de divulgación y las actividades de capacitación son fundamentales para llegar a más defensores sobre el terreno y para reforzar su capacidad de utilizar el mandato.

49. A nivel local, la cuestión del idioma suele ser un obstáculo que impide a las organizaciones locales y nacionales acceder directamente al titular del mandato. Al mismo tiempo, los defensores y las organizaciones que se comunican por primera vez con el titular del mandato y que no conocen sus procedimientos necesitan mucha más información y orientación del personal del ACNUDH. Ahí es donde las organizaciones y redes regionales e internacionales que sirven de centros de coordinación para los defensores sobre el terreno desempeñan una importante función de intermediación entre la Representante Especial y las fuentes a nivel local. Así pues, el fortalecimiento de la capacidad de esas organizaciones es fundamental para aumentar la labor de seguimiento.

6. Las reuniones especiales, las visitas a los países y los comunicados de prensa como medios de dar seguimiento a las comunicaciones

50. Durante su mandato, la Representante Especial celebró varias reuniones especiales para dar seguimiento a los casos señalados a su atención mediante el mecanismo de comunicaciones y durante sus visitas a los países. Analizó algunos casos con algunas misiones permanentes ante las Naciones Unidas en Ginebra para conocer la situación en lo que se refería a los defensores cuya situación había expuesto en las comunicaciones correspondientes.

51. Las visitas a los países fueron también una oportunidad de dar seguimiento directamente a los casos sobre el terreno con las autoridades nacionales y la sociedad civil. Durante sus visitas, la Representante Especial se ocupó sistemáticamente de los casos que había señalado anteriormente al gobierno del país en sus comunicaciones y que consideraba aún pendientes de resolución.

52. La Representante Especial emitió también comunicados de prensa para dar seguimiento a las comunicaciones enviadas a los gobiernos, o a anteriores comunicados de prensa, como medio de acción adicional cuando entendió que debía hacer públicas sus preocupaciones. En 2007 emitió comunicados de prensa para dar seguimiento a situaciones señaladas en sus comunicaciones con respecto a la campaña que se estaba llevando a cabo contra los defensores de los derechos humanos en Myanmar⁷, la suspensión y posterior rehabilitación del Presidente del Tribunal Supremo del Pakistán⁸ y la reforma constitucional en Venezuela⁹. En 2006 condenó

⁷ Comunicados de prensa de fechas 25 de abril y 28 de septiembre de 2007, <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/F9CC50DE2050A8CFC12572C800578C4B?opendocument> y <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/78352E3E45A4C341C1257365001418E2?opendocument>.

⁸ Comunicados de prensa de fechas 21 de marzo y 6 de agosto de 2007, <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/B3076DBAE35B0F97C12572A5005D4209?opendocument> y <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/FA9770E8E0584315C125732F00560FE0?opendocument>.

⁹ Comunicado de prensa de fecha 30 de noviembre de 2007, <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/3A9D80608052F4FCC12573A30073E377?opendocument>.

la falta de respeto de los derechos humanos con que se desalojó a los residentes bassac de Phnom Penh¹⁰.

C. Visitas a los países

53. Las visitas a los países y los correspondientes informes figuran entre los medios más eficaces de que se dispone en los procedimientos especiales para influir en el ámbito nacional. El principal interés de las visitas a los países es su efecto de estimulación. Aprovechar ese impulso para aprovechar las posibilidades de cambio que encierran las visitas, materializando esas posibilidades en decisiones, medidas y resultados, incumbe fundamentalmente a las partes interesadas a las que se dirigen las recomendaciones del informe sobre la visita, principalmente los gobiernos, los defensores de los derechos humanos, las instituciones nacionales y la comunidad internacional.

54. La aplicación efectiva de las recomendaciones es responsabilidad de las partes interesadas, principalmente los gobiernos, pero las actividades de seguimiento de la Representante Especial son importantes tanto para documentar los efectos de la visita como para mantener un diálogo y una colaboración continuos con el país, lo que puede contribuir a los esfuerzos nacionales para mejorar la situación de los defensores de los derechos humanos.

55. Las visitas a los países crean oportunidades para establecer contactos directos con las instituciones y las organizaciones, lo que permite a la Representante Especial orientar mejor sus intervenciones después de la visita. Análogamente, las visitas a los países permiten que los defensores conozcan mejor el mandato y la forma de acceder a sus funciones. La Representante Especial ha observado invariablemente que la corriente de información hacia un país y desde un país mejora considerablemente después de una misión. Esto, en sí mismo, es un resultado positivo de las visitas y permite supervisar la situación de los defensores de los derechos humanos y el grado de aplicación de las recomendaciones.

56. La Representante Especial, como otros titulares de mandatos, utilizó cuestionarios para recabar información sobre los logros y las dificultades en la aplicación de sus recomendaciones para cada país. Así lo hizo para preparar su informe a la Comisión de Derechos Humanos en su 62º período de sesiones (E/CN.4/2006/95/Add.5), dedicado especialmente a la evolución habida en la aplicación de la Declaración. Los 11 países visitados por la Representante Especial¹¹ figuran entre los 118 países presentados en dicho informe. Los informes sobre países son una de las principales referencias que se utilizaron para evaluar los progresos y determinar las dificultades y las cuestiones más preocupantes. Es interesante señalar que, en todos los países visitados, al menos una parte interesada contestó al cuestionario, y que en seis de ellos se recibieron respuestas del Gobierno, de organizaciones de la sociedad civil y/o de los equipos de

¹⁰ Comunicados de prensa de fechas 30 de mayo y 29 de junio de 2006, <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/9435B2ABA16C7F8BC125717E002A277F?opendocument> y <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/C9FEDB586D9A189EC125719C00596D3D?opendocument>.

¹¹ Como se indica más arriba, la Representante Especial visitó en total 13 países. En 2006, cuando se presentó el informe mencionado, visitó 11 países.

las Naciones Unidas. Aún más notable es que el porcentaje de respuestas de los gobiernos al cuestionario sea del 64% en los países visitados por la Representante Especial, cuando la media de los 118 países del informe es del 30%. Esta cifra indica, claramente, una mayor receptividad de las partes interesadas en los países visitados por la Representante Especial, particularmente entre los gobiernos.

57. La Representante Especial efectuó dos misiones de seguimiento, la primera en Colombia en 2004, tres años después de su visita al país. La misión de seguimiento a Colombia, aunque se realizó con el acuerdo del Gobierno, no fue una verdadera visita, y no se presentó un informe específico. Sin embargo, esa misión de dos días permitió obtener nueva información de primera mano, información que se recogió en una actualización del informe sobre comunicaciones de 2005 (E/CN.4/2005/101/Add.1, párrs. 203 a 216). En noviembre de 2007, se informó a la Representante Especial que el informe sobre su visita al país en 2002 (E/CN.4/2002/106/Add.2) se estaba utilizando como prueba en un asunto examinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este es un buen ejemplo de cómo otras partes interesadas, en este caso un mecanismo regional que se ocupa de los derechos humanos, pueden utilizar los informes sobre visitas a países.

58. La segunda de estas misiones de seguimiento fue la visita oficial efectuada a la ex República Yugoslava de Macedonia en septiembre de 2007, cuatro años después de la visita al país. El informe sobre la visita realizada en 2004 (E/CN.4/2004/94/Add.2) sirvió de base para evaluar los progresos y las deficiencias durante los cuatro años siguientes. Para facilitar la evaluación se estableció una matriz que contenía una lista de más de 60 cuestiones, observaciones y recomendaciones. En la fase de preparación y durante la misión se recabó información sobre la evolución en cada uno de esos puntos entre 2003 y 2007. Este análisis permitió determinar inmediatamente los ámbitos en los que se habían registrado mayores progresos y aquellos otros en los que se había avanzado menos. Sobre esta base se formularon nuevas recomendaciones que figuran en el informe sobre la misión (A/HRC/7/23/Add.4).

59. El ejemplo que se da a continuación ilustra el método utilizado. Este es una forma eficaz de evaluar la situación de los defensores de los derechos humanos en comparación con la situación descrita en un informe anterior, pero es importante que las visitas de seguimiento se hagan con suficiente flexibilidad para poder descubrir hechos o motivos de preocupación nuevos que no se hubieran incluido en el primer informe y que sea conveniente considerar para determinar con imparcialidad y exactitud la situación de los defensores de los derechos humanos.

Cuestiones planteadas y recomendaciones formuladas en el primer informe	Evolución entre las misiones primera y segunda	Interesados: 1) que pueden proporcionar información, y 2) responsables de la aplicación	Información obtenida durante la visita de seguimiento	Conclusiones y recomendaciones
No hay ningún mecanismo de supervisión independiente encargado de investigar las infracciones cometidas por la policía	Creación de un mecanismo de supervisión	Ministerio del Interior (responsable de la aplicación). Defensores (informan sobre la eficacia del mecanismo)	La información sobre cómo se puede tener acceso al mecanismo no está disponible en los idiomas de las minorías. Los defensores y los grupos minoritarios no utilizan este mecanismo	La Representante Especial se felicita por la reciente creación de un mecanismo de supervisión. Sin embargo, le han informado de que los defensores y los grupos minoritarios no utilizan este mecanismo porque no se dispone de información sobre él en los idiomas de las minorías. La Representante Especial recomienda que se haga lo necesario para crear y difundir información sobre este mecanismo en los idiomas de las minorías

Nota: Este cuadro es sólo un ejemplo del método utilizado y no se refiere a ningún país.

D. Informes temáticos

1. Panorama general de los informes temáticos

60. La Representante Especial cumplió su obligación de presentar informes al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General estudiando y analizando esferas temáticas relativas a los defensores y a la aplicación de la Declaración. En el curso de los años, se ocupó de nuevos asuntos y complementó informes anteriores para que se conozcan y entiendan mejor las obligaciones que entraña la aplicación de la Declaración y para poner de relieve las dificultades que afrontan los defensores.

61. En esta sección del informe, la Representante Especial hace una descripción general de las esferas temáticas que trató y de cómo procedió al seguimiento entre dos informes para elaborar un marco conceptual y una reflexión coherentes sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.

62. En el informe que presentó a la Comisión de Derechos Humanos en 2002 (E/CN.4/2002/106), la Representante Especial estudió las consecuencias que los ataques del 11 de septiembre de 2001 tenían para los defensores de los derechos humanos. Señaló el peligro de que algunos gobiernos pudieran servirse de los ataques terroristas del 11 de septiembre y de la lucha mundial contra el terrorismo como pretexto para vulnerar los derechos humanos, atacar a los defensores de los derechos humanos y coartar su acción. Continuó analizando esta cuestión en su informe de 2007 a la Asamblea General sobre el derecho a la protesta en el contexto de la libertad de reunión, haciendo énfasis en las medidas contra el terrorismo y en la forma en que restringen el derecho a la protesta y la libertad de reunión, particularmente en lo que se refiere a las manifestaciones en pro de la paz organizadas después del 11 de septiembre (A/62/225, párr. 83). La Representante Especial también desarrolló su

análisis de este problema estudiando las repercusiones que la legislación relativa a la seguridad tenía sobre los defensores, así como la función y la situación de los defensores de los derechos humanos en situaciones de emergencia (A/58/380). En su informe a la Asamblea General en 2005 (A/60/339), la Representante Especial se centró en la función esencial de los defensores de los derechos humanos para la preservación, el restablecimiento y el fortalecimiento de la paz y de la seguridad.

63. La Representante Especial examinó el goce de las libertades que son especialmente importantes para el trabajo de los defensores, y se centró en la libertad de asociación, en los efectos de las restricciones sobre el trabajo de los defensores (A/59/401) y en la libertad de reunión, analizando primero las violaciones cometidas contra los defensores en el ejercicio de este derecho (A/61/312) y después el derecho a la protesta en el contexto de la libertad de reunión (A/62/225).

64. La Representante Especial se ocupó invariablemente de la situación de las mujeres que trabajan como defensoras. Lo hizo en el informe que presentó a la Comisión de Derechos Humanos en 2002 (E/CN.4/2002/106, párrs. 80 a 94) y en otros informes, reiterando siempre que las defensoras afrontan riesgos específicos y, por tanto, necesitan medidas de protección especiales para trabajar en un entorno de seguridad (E/CN.4/2006/95, párr. 10, A/61/312, párrs. 72 y 73, A/HRC/4/37, párrs. 98 a 104, y A/62/225, párrs. 59 a 66).

65. Además de su interés por la dimensión de género en el trabajo de los defensores, la Representante Especial se ocupó de la situación de los defensores menos protegidos y/o más expuestos a la violación de sus derechos. En este contexto, analizó la situación de los defensores que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales, los que defienden los derechos de los pueblos indígenas y las minorías y los que defienden los derechos de las lesbianas, los homosexuales, los bisexuales, los transexuales y los intersexuales (A/HRC/4/37).

66. La importancia de los mecanismos regionales para la protección de los defensores de los derechos humanos también se trató en algunos de sus informes (A/57/102 y E/CN.4/2006/95, párrs. 60 a 66).

67. Esta sucinta presentación muestra los temas tratados por la Representante Especial en lo referente a las actuales dificultades que en lo que se refiere al ejercicio de los derechos humanos afectan al trabajo de los defensores, como son la legislación en materia de seguridad y las medidas contra el terrorismo; las dificultades que encuentran los defensores para ejercer los derechos y libertades establecidos en la Declaración, como la libertad de asociación, la libertad de reunión y el derecho a la protesta; la situación de los defensores menos protegidos o más expuestos a violaciones de los derechos humanos, y los mecanismos que se van estableciendo en el ámbito regional para la protección de los defensores de los derechos humanos.

68. La Representante Especial confía en que esto sea una base importante para entender mejor la Declaración, así como una serie de recomendaciones para facilitar su aplicación, pero indudablemente es necesario proseguir y ampliar este trabajo para enriquecer la reflexión sobre los defensores de los derechos humanos y para fortalecer su capacidad de acción, mejorando su conocimiento de la Declaración y las consecuencias y ramificaciones de su aplicación o de su falta de aplicación.

2. Informe sobre reseñas de los programas de países

69. El informe presentado por la Representante Especial a la Comisión de Derechos Humanos en 2006 contiene un resumen de la evolución de la situación de los defensores de los derechos humanos y la aplicación de la Declaración en 118 países desde el año 2000. Los países incluidos en el informe son, en su mayor parte, países a los que la Representante Especial había enviado una comunicación sobre casos específicos en los últimos seis años, así como los países a los que no se habían enviado comunicaciones pero que habían remitido información coherente y fiable en respuesta al cuestionario enviado por la Representante Especial para preparar el informe. Este amplio informe da una idea general de la situación de los defensores de los derechos humanos en todo el mundo. Señala los sectores en que se han hecho progresos en la aplicación de la Declaración y las dificultades que siguen afrontando los defensores. El informe fue, en general, acogido con entusiasmo por los defensores de los derechos humanos como un instrumento muy útil para promover su causa en sus respectivos países.

70. Estaba previsto que ese informe fuera el último que presentase la Representante Especial, porque entonces ya había desempeñado sus funciones durante dos períodos. Sin embargo, a causa de la situación existente en el Consejo de Derechos Humanos, se prorrogó el mandato de la Representante Especial por otros dos años.

71. Este informe es un útil instrumento de seguimiento por dos motivos: por una parte, es un sólido trabajo de seguimiento y recapitulación de las actividades de la Representante Especial en el ámbito de cada país. En la reseña sobre cada país incluida en el informe se indican las comunicaciones enviadas y las conclusiones y recomendaciones formuladas tras una visita al país, cuando procede. Por otra parte, el gran volumen de la información reunida y su enfoque pragmático convierten el informe en una referencia para evaluar los progresos hechos en la aplicación de la Declaración. Una actualización periódica de ese informe permitiría disponer de un instrumento dinámico para reflejar no sólo un contenido sino también su evolución.

3. Participación de los interesados en esferas temáticas

72. Las recomendaciones de los informes temáticos están destinadas principalmente a los gobiernos; algunas a los defensores de los derechos humanos, y otras a instituciones nacionales, a la comunidad internacional, incluidas las organizaciones regionales, y en algunos casos a los medios de información pública. Cada uno de estos interesados debería formular estrategias para hacer efectivas las recomendaciones a ellos destinadas y utilizar los informes como instrumentos de promoción para dar mayor fuerza y legitimidad a sus reivindicaciones, sus posiciones y sus preocupaciones.

73. Este trabajo es principalmente responsabilidad de las partes interesadas, pero la Representante Especial debe alentar en toda la medida de lo posible este tipo de dinámica. Algunas posibilidades a este respecto consistirían en enviar cuestionarios a los interesados para la preparación de los informes temáticos, lo que permitiría que los interesados participasen más directamente en la preparación de los informes y, por consiguiente, se inclinasen más a aceptar las conclusiones y recomendaciones finales a que se llegase; organizar consultas para recibir, en un proceso de participación, sugerencias sobre los temas que se fueran a tratar; organizar seminarios de expertos durante la preparación de los informes temáticos; divulgar los informes entre los interesados y propiciar la ulterior difusión y la traducción a idiomas distintos de los

idiomas oficiales de las Naciones Unidas; y hacer encuestas entre los interesados para saber cómo se utilizan los informes y qué se puede hacer para que éstos tengan más efecto.

74. Estas y otras actividades pueden potenciar el efecto de los informes temáticos, pero todas ellas requieren mucho tiempo y muchos recursos. Es necesario hacer una evaluación realista para determinar lo que se puede o no se puede hacer. Las anteriores sugerencias deben considerarse como una serie de opciones posibles que la Representante Especial ha determinado, basándose en su experiencia, para tratar de definir un método exhaustivo para el seguimiento de los trabajos del mandato.

4. Indicadores sobre los defensores de los derechos humanos

75. En el curso de los años, la Representante Especial ha venido evaluando la situación de los defensores de los derechos humanos en todo el mundo en función de los derechos y las obligaciones establecidos en la Declaración. Mediante los estudios temáticos, las visitas a los países, las comunicaciones y los análisis correspondientes, la Representante Especial ha concretado lo que significa garantizar la conformidad con la Declaración.

76. El marco analítico y los parámetros elaborados por la Representante Especial para evaluar la situación de los defensores de los derechos humanos pueden sintetizarse en una serie de indicadores que facilitan la apreciación del grado de conformidad con la Declaración.

77. La determinación de indicadores sobre los defensores de los derechos humanos merece un análisis minucioso y un debate más extenso que rebasarían con mucho el espacio de estos pocos párrafos; no obstante, la Representante Especial desea esbozar esquemáticamente una serie de indicadores que pueden utilizarse para evaluar la situación de esos defensores. Procede así con la doble finalidad de establecer un marco de análisis esquemático basado en la labor de seguimiento y protección realizada en cumplimiento del mandato, así como de alentar a su sucesor y a otras partes que intervienen en la evaluación de la situación de los defensores de los derechos humanos a elaborar y utilizar otros indicadores para apreciar los progresos y los fracasos habidos en la aplicación de la Declaración. Los indicadores son instrumentos de seguimiento de la labor de cumplimiento del mandato.

78. La Representante Especial propone los indicadores siguientes:

Legislación

- Conformidad de la legislación aplicable a las actividades de los defensores con la Declaración. Hay distintas disposiciones legislativas que se aplican al trabajo de los defensores de los derechos humanos: desde las disposiciones sobre las ONG hasta las disposiciones sobre acceso a la información, libertad de reunión pacífica, protección de los testigos o derecho de huelga, entre otras.

Existencia de un entorno propicio para los defensores de los derechos humanos

- Ejercicio de los derechos y las libertades que son importantes para las actividades de los defensores y que están reconocidos en la Declaración, por ejemplo la libertad de expresión, de asociación, de reunión pacífica y de acceso a la información, incluido el

acceso a los centros de encarcelamiento y a las comisarías, y el derecho de recurso. En relación con cada uno de estos derechos hay distintos indicadores que permiten conocer la medida en que se aplican, indicadores que no se exponen en este informe.

- Existencia y eficacia de instituciones nacionales de derechos humanos independientes.
- Colaboración sistemática con las autoridades públicas.
- Participación y consulta sistemáticas en los procesos de adopción de decisiones, incluyendo la formulación de disposiciones legislativas y la determinación de políticas.
- Políticas aplicables a los defensores de los derechos humanos (por ejemplo, estrategia de aplicación de la Declaración, existencia de un plan nacional de derechos humanos que incluya a los defensores de los derechos humanos, políticas de colaboración con la sociedad civil).
- Políticas y programas de educación en materia de derechos humanos.
- Apoyo abierto a los defensores por parte de las autoridades públicas y de los dirigentes políticos.

Evaluación de la comunidad de los defensores de los derechos humanos

- Número y tipos de organizaciones.
- Tipo de actividades que realizan los defensores:
 - o Desarrollo de la capacidad y formación en materia de derechos humanos;
 - o Sensibilización y divulgación;
 - o Supervisión y elaboración de informes;
 - o Asistencia jurídica;
 - o Investigación y desarrollo de nuevos conceptos en materia de derechos humanos;
 - o Derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.
- Nivel de actividades y divulgación:
 - o Local;
 - o Nacional;
 - o Regional e internacional.

- Cuestiones de género:
 - o Nivel de participación, organización y representación de las mujeres que trabajan como defensoras de los derechos humanos;
 - o Importancia de los derechos de la mujer en el programa de los defensores;
 - o Características de las violaciones de los derechos humanos de carácter sexista contra los defensores.
- No discriminación:
 - o Nivel de participación, organización y representación de los defensores que pertenecen a grupos discriminados o trabajan en la defensa de sus derechos (por ejemplo, minorías, lesbianas, homosexuales, bisexuales, transexuales, discapacitados, pueblos indígenas o migrantes);
 - o Importancia de la igualdad en el programa de los defensores;
 - o Características de las violaciones de los derechos humanos contra los defensores que pertenecen a grupos discriminados o trabajan en la defensa de sus derechos.
- Redes y coordinación:
 - o Nivel de solidaridad y coordinación entre los defensores;
 - o Existencia y eficacia de objetivos y estrategias comunes acordados por los defensores;
 - o Redes sobre esferas temáticas en distintos niveles (desde el nivel local hasta el ámbito internacional y viceversa), entre distintos sectores de la sociedad civil (por ejemplo, el mundo académico, los movimientos sociales, las ONG, los sindicatos, los colegios de abogados).
- Capacidad para acceder a los mecanismos nacionales, regionales e internacionales en materia de derechos humanos y para utilizarlos.
- Transparencia, objetividad y exactitud en el trabajo de los defensores de los derechos humanos.
- Financiación:
 - o Disponibilidad de fuentes de financiación, dentro y fuera del país;
 - o Capacidad para obtener financiación;
 - o Posibilidad de determinar sus propias prioridades con independencia del criterio de los donantes;
 - o Exoneración fiscal de las organizaciones sin fines de lucro.

Evaluación del nivel de seguridad de los defensores

- Número y tipo de los ataques y amenazas contra los defensores;
- Disponibilidad y eficacia de los programas y medidas de protección.

Evaluación de los niveles de impunidad en caso de violaciones de los derechos humanos contra los defensores

- Número y tipo de las violaciones de los derechos humanos contra los defensores;
- Recursos que pueden ejercer los defensores;
- Número, calidad (prontitud e imparcialidad) y resultados de las investigaciones y enjuiciamientos destinados a sancionar las violaciones contra los defensores de los derechos humanos y a ofrecer reparación a las víctimas;
- Existencia, accesibilidad y eficacia de los mecanismos de supervisión independientes que se ocupen de las violaciones cometidas por autoridades públicas, incluida la policía.

Colaboración de los gobiernos con los mecanismos regionales e internacionales en materia de derechos humanos¹²

- Colaboración con el Representante Especial:
 - o Receptividad a los cuestionarios enviados por el Representante Especial para la preparación de informes;
 - o Receptividad a las comunicaciones (respuestas oportunas y completas a todas las preguntas, alcance de las medidas que se tomen para estudiar y solucionar tanto los casos individuales como la situación general en la que se inscriben esos casos);
 - o Respuesta positiva a las solicitudes de invitación para hacer visitas a los países;
 - o Presentación de informes sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones.

¹² Hay distintos indicadores que pueden servir para evaluar los niveles de colaboración de los gobiernos con otros mecanismos en materia de derechos humanos. En el presente informe, la Representante Especial sólo menciona los indicadores que guardan relación con la colaboración para el cumplimiento de su mandato.

E. Participación de los interesados

79. El impacto de las actividades del mandato aumenta al máximo, además de con las medidas de seguimiento tomadas directamente por la Representante Especial para supervisar la eficacia de su labor, cuando los interesados participan en la aplicación de las recomendaciones de la Representante Especial y adoptan como su propio objetivo la promoción y el respeto de la Declaración.

80. Esta sección del informe complementa los anteriores informes de la Representante Especial y, en particular, el informe que presentó a la Comisión de Derechos Humanos en 2006. La Representante Especial reitera las consideraciones que hizo allí sobre la función de los diferentes interesados, a saber, las Naciones Unidas, incluyendo el ACNUDH, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones nacionales y los órganos creados en virtud de tratados (E/CN.4/2006/95, párrs. 67 a 82).

1. Aumento de la capacidad y divulgación

81. La primera medida para que participen los interesados consiste en hacer que cobren conciencia del mandato y que aumenten su capacidad para utilizarlo.

82. La Representante Especial, al igual que otros procedimientos especiales, no dispone de los recursos necesarios para realizar campañas de concienciación ni programas de desarrollo de la capacidad. No obstante, ha emprendido actividades encaminadas a hacer que aumenten la concienciación y el acceso al mandato. Las numerosas conferencias, seminarios y reuniones a las que ha asistido en todo el mundo han dado una notable visibilidad al mandato, han establecido colaboraciones estratégicas y han logrado la participación de las organizaciones de defensores de los derechos humanos, los mecanismos regionales, las instituciones académicas, los gobiernos, las instituciones nacionales, las organizaciones internacionales y otras entidades interesadas en el mandato.

83. Los funcionarios del ACNUDH que apoyan el mandato actúan como asesores en reuniones y talleres de formación para mejorar la capacidad de los defensores de los derechos humanos para utilizar el mandato. Esos programas de formación constituyen una buena oportunidad de sensibilizar a los participantes sobre la importancia de proceder al seguimiento de los trabajos de la Representante Especial y de su función en este proceso. La mayoría de esas actividades son realizadas por el ACNUDH y por ONG que se ocupan de los derechos humanos. Algunas de esas ONG, como el Servicio Internacional para los Derechos Humanos, incluyen como parte integrante normal de sus programas de formación la formación sobre el mandato del Representante Especial.

84. La ficha recapitulativa del ACNUDH sobre los defensores de los derechos humanos es una buena herramienta para difundir los conocimientos sobre la Declaración y el mandato del Representante Especial. Se debe seguir tratando de que esa ficha se traduzca a idiomas distintos de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

85. Sería importante preparar un manual de formación sobre la Declaración y el mandato del Representante Especial, tal vez en el marco de un conjunto más amplio de manuales de formación sobre los procedimientos especiales. Tal herramienta haría que muchas

organizaciones que se ocupan de los programas de creación de capacidad en materia de derechos humanos pudieran encargarse de la formación sobre el mandato y los procedimientos especiales.

2. El examen periódico universal

86. El examen periódico universal puede ser una importante oportunidad de supervisar la situación de los defensores de los derechos humanos en los países estudiados por el Consejo de Derechos Humanos. Mediante el examen periódico universal, se estudiará la situación existente en todos los Estados miembros aplicando unos parámetros y unas normas universales e idénticos. Esas normas incluyen, entre otras, la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos.

87. El examen de los países se basa en tres informes. Uno de ellos es preparado por el Gobierno; los otros dos son preparados por el ACNUDH, y de ellos uno es una compilación de información de las Naciones Unidas, en tanto que el otro es un resumen de las contribuciones de diversos interesados, entre ellos organizaciones de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos.

88. La Representante Especial invita a los gobiernos a que incluyan en las promesas que hagan al ser elegidos como miembros del Consejo de Derechos Humanos unos compromisos sobre la aplicación de la Declaración. La información sobre el cumplimiento de esos compromisos debe incluirse después en sus informes por conducto del examen periódico universal. La Representante Especial alienta igualmente a otros interesados, en particular los defensores, a que presenten contribuciones sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, contribuciones que se incluirán en el informe de los interesados preparado por el ACNUDH.

3. Complementariedades con los mecanismos internacionales y regionales

89. Los mecanismos internacionales y regionales que se ocupan de los derechos humanos desempeñan una importante función en el reforzamiento del impacto de los trabajos de la Representante Especial.

90. Los titulares de los diferentes mandatos de los procedimientos especiales siguen los trabajos de los demás y tratan de mejorar sus respectivas conclusiones y recomendaciones. Se desarrollan actividades conjuntas en todos los niveles, desde las comunicaciones cotidianas hasta los comunicados de prensa, las visitas conjuntas a países y los informes. El asesoramiento y las recomendaciones de expertos independientes sobre los países que se beneficiarían si los visitasen oficialmente titulares de mandatos llevaron a la realización de algunas misiones, entre ellas las emprendidas por la Representante Especial. Para no citar más que un ejemplo, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados incluyó entre las recomendaciones que formuló en su informe sobre su misión al Brasil la realización de una visita de la Representante Especial al país¹³. Un año después, la Representante Especial visitó

¹³ "Frente a las amenazas y actos de violencia sufridos por magistrados, abogados y defensores, sobre todo aquellos que se ocupan de procesos sobre cuestiones sociales (como son, por ejemplo, las de la tierra, los indígenas o la defensa del medio ambiente), el Relator Especial recomienda la realización de una visita por parte de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos" (E/CN.4/2005/60/Add.3, párr. 106).

el Brasil. Análogamente, las sugerencias de la Representante Especial llevaron a que otros titulares de mandatos solicitaran invitaciones.

91. En el plano regional, se han establecido y aprobado varios mecanismos e instrumentos para aumentar la protección de los defensores de los derechos humanos: el Relator Especial sobre los defensores de los derechos humanos de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos; la Dependencia de los defensores de los derechos humanos de la secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; el mandato reforzado del Comisionado de Derechos Humanos y la inminente declaración del Consejo de Europa sobre los defensores de los derechos humanos; la Dependencia sobre la Libertad de Asociación de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/OIDDH), y las Directrices de 2004 de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos.

92. El establecimiento de mecanismos regionales para la protección de los defensores de los derechos humanos ha sido uno de los principales acontecimientos que contribuyen al mejoramiento de la situación de los defensores de los derechos humanos en los últimos años. Hay que seguir trabajando para que esos acontecimientos se traduzcan en resultados.

93. Los mecanismos y estructuras regionales se encuentran en sus primeros años de existencia. Al establecer sus propios métodos de trabajo y sus propias prácticas, es de vital importancia que compartan sus experiencias, que comparen sus mandatos y que determinen qué objetivos tienen en común. Esto facilitará la formulación de estrategias encaminadas a reforzar las complementariedades y sinergias de los mecanismos y a lograr que éstos se enriquezcan mutuamente. La Representante Especial espera que se sigan adoptando medidas en esa dirección en los meses y años venideros.

94. En lo que se refiere a las actividades complementarias, el potencial de los mecanismos regionales para poner en práctica las recomendaciones y comunicaciones de la Representante Especial es de capital importancia. Para no dar más que un ejemplo, una de las cuatro esferas de acción establecidas por las Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos es el apoyo a los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, incluyendo la Representante Especial. Tiene valor estratégico el refuerzo de la aplicación de las Directrices de la Unión Europea mediante el fomento de la concienciación sobre ellas y la difusión de las prácticas óptimas sobre la forma de aplicarlas. A este respecto, la Representante Especial acoge con satisfacción la reciente publicación del folleto *Front Line* sobre las prácticas óptimas en la aplicación de las Directrices de la Unión Europea¹⁴.

95. Los intercambios periódicos entre los mecanismos existentes y las actividades comunes de planificación entre ellos permitirán determinar y aplicar unas prioridades comunes que refuercen el sistema global de protección de los defensores de los derechos humanos y puedan preparar el terreno para el establecimiento de nuevos mecanismos en otras regiones.

¹⁴ "Front Line Handbook for Human Rights Defenders: What Protection Can EU and Norwegian Diplomatic Missions Offer?", publicado por *Front Line*, noviembre de 2007.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

96. El seguimiento de los trabajos de la Representante Especial es tanto una metodología como un fin en sí mismo. Es una metodología para supervisar y evaluar el impacto de la labor de la Representante Especial y para proporcionarle elementos que le permitan determinar las lagunas, tendencias, realizaciones y preocupaciones existentes en la aplicación del mandato y de la Declaración. El seguimiento de los trabajos como fin en sí mismo guarda relación con la aplicación efectiva de las recomendaciones de la Representante Especial, incluyendo la colaboración con el mandato. Como metodología forma parte de los métodos de trabajo de la Representante Especial, en tanto que las actividades de seguimiento destinadas a poner en práctica las recomendaciones son responsabilidad de los interesados, de los gobiernos, de los defensores de los derechos humanos, de las organizaciones internacionales y regionales, de los mecanismos internacionales y regionales que se ocupan de los derechos humanos, de las instituciones nacionales en materia de derechos humanos y de los medios de información pública.

97. Las dos formas de entender las actividades de seguimiento se superponen y tienen una relación de independencia recíproca. Los estudios y análisis de la labor de la Representante Especial facilitan la puesta en práctica de las recomendaciones al refinar éstas y determinar mejor su objetivo y al impulsar los debates sobre los defensores de los derechos humanos. La puesta en práctica de las recomendaciones se ve reforzada cuando en los exámenes se reconocen como prácticas óptimas las experiencias e iniciativas que constituyen un seguimiento de los trabajos de la Representante Especial.

98. Al examinar los trabajos sobre las actividades de seguimiento emprendidas por la Representante Especial, en el presente informe se esbozan los elementos de una metodología que muestra cómo se pueden combinar los análisis cuantitativo y cualitativo para dar un panorama completo de la labor de la Representante Especial basado en datos y en el análisis de los datos, y no en percepciones; se propone una matriz para la realización de visitas de seguimiento a los países; se esboza una lista esquemática de indicadores para evaluar la situación de los defensores de los derechos humanos, y se subraya la función de los interesados en la labor de seguimiento de cada componente de los trabajos de la Representante Especial, sean las comunicaciones, las visitas a países o los informes temáticos.

99. La metodología de seguimiento es útil no sólo para el titular del mandato sino también para todos los que se interesan por la aplicación de la Declaración. La Representante Especial alienta a los interesados a que, en sus diferentes funciones y capacidades, utilicen y continúen desarrollando esa metodología para facilitar la aplicación de la Declaración.

100. A este respecto, la Representante Especial recuerda la contribución y la colaboración que se esperan de los interesados para realizar la labor de seguimiento de las actividades del mandato y para poner en práctica sus recomendaciones.

Comunicaciones

Los gobiernos deben responder a todas las comunicaciones enviadas por la Representante Especial. Las respuestas deben presentarse con prontitud y responder a todas las cuestiones planteadas por la Representante Especial. Además de estos requisitos mínimos, es una buena práctica que en las respuestas se dé información no sólo sobre las medidas tomadas para corregir la situación concreta acerca de la que se haya informado, sino también sobre las medidas adoptadas para impedir que surjan de nuevo situaciones similares. En algunos casos, al informar sobre situaciones concretas, las comunicaciones ponen de relieve los problemas estructurales y sistemáticos de los que son consecuencia esas situaciones concretas. Los gobiernos deben considerar el procedimiento de las comunicaciones como una oportunidad de tener conocimiento de situaciones cuya resolución de manera adecuada y cabal puede hacer que mejore no sólo la situación de los distintos defensores de los derechos humanos sino también el entorno general de esos defensores, entorno que es un indicador fundamental de la situación general de los derechos humanos en un país.

Los defensores de los derechos humanos, así como las organizaciones e instituciones de las que proceden las comunicaciones, deben proporcionar más sistemáticamente información complementaria sobre los asuntos sometidos a la Representante Especial. También deben estudiar las respuestas enviadas por los gobiernos y proporcionar información sobre esa base. Las fuentes que se encuentran sobre el terreno están en mejor situación para evaluar la información proporcionada en las respuestas de los gobiernos. Para mejorar el intercambio de información entre las fuentes que trabajan sobre el terreno y la Representante Especial, hay que reforzar la función de las redes y organizaciones internacionales que actúan como intermediarios entre el titular del mandato y las fuentes que operan sobre el terreno.

Visitas a países

La Representante Especial recomienda a todos los interesados que informen periódicamente sobre los problemas surgidos y las realizaciones logradas en la aplicación de las recomendaciones formuladas en los informes sobre las visitas a países. La Representante Especial puede presentar esa información en un informe separado sobre el seguimiento de las visitas a países, como hace todos los años el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, en el informe sobre las comunicaciones o en actualizaciones del informe sobre las reseñas de los programas de los países, presentado en 2006.

Informes temáticos

La Representante Especial inició investigaciones en algunas direcciones nuevas, tales como el disfrute, por los defensores, de los derechos enunciados en la Declaración, o la situación de los defensores que corren riesgos especiales o que están menos reconocidos. La Representante Especial recomienda que estos trabajos analíticos prosigan y se amplíen para conocer y comprender mejor la Declaración, así como los problemas surgidos y las realizaciones logradas en su aplicación. El elevado número de las comunicaciones enviadas por el titular del mandato proporciona

ahora, y cada año venidero proporcionará aún más, un gran volumen de casos que pueden servir de base para toda una serie de análisis temáticos y de actividades de supervisión.

La Representante Especial recomienda que los interesados participen más activamente en la preparación y en las actividades de seguimiento de los informes temáticos, y se remite a las sugerencias prácticas y recomendaciones formuladas a este respecto en los párrafos 72 a 74 *supra*.

101. Se deben desarrollar y reforzar las actividades encaminadas al aumento de la capacidad en lo que se refiere a la Declaración y al mandato de la Representante Especial, tanto en el caso de las ONG como en el caso del sistema de las Naciones Unidas, en particular el ACNUDH, así como de otras organizaciones internacionales y regionales.

102. La Representante Especial recomienda que la situación de los defensores de los derechos humanos sea uno de los elementos que se estudien en el examen periódico universal a que procede el Consejo de Derechos Humanos.

103. La Representante Especial alienta a que se intensifiquen la colaboración y las iniciativas conjuntas entre los mecanismos internacionales y regionales existentes para la protección de los defensores de los derechos humanos, con miras a reforzar el sistema global de protección de los defensores basándose en las complementariedades.

104. Finalmente, la Representante Especial quiere rendir homenaje a los defensores de los derechos humanos, por cuyo reconocimiento y protección ha venido trabajando durante todos estos años, y los alienta a que continúen su lucha por la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo.
