



Asamblea General

Distr. general
1° de octubre de 2004
Español
Original: inglés

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 105 b) del programa

**Cuestiones relativas a los derechos humanos: cuestiones
relativas a los derechos humanos, incluidos distintos
criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Los defensores de los derechos humanos

Nota del Secretario General*

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe presentado por su Representante Especial sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani, de conformidad con la resolución 58/178 de la Asamblea General.

* La presentación de este informe se ha demorado para incluir información actualizada.



Resumen

Los defensores de los derechos humanos desempeñan una función fundamental en la protección y el ejercicio de los derechos humanos, así como en el cumplimiento de las metas de las Naciones Unidas, ya sea en el contexto de la mitigación de la pobreza, la asistencia humanitaria, el desarrollo o en otras esferas. Por consiguiente, la Representante Especial expresa una preocupación profunda por el hecho de que sigan siendo muy numerosas las infracciones que se cometen contra los defensores en todo el mundo y espera que los Estados adopten medidas más enérgicas, incluso con apoyo de los organismos de las Naciones Unidas, para aplicar 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.

El objetivo del informe es ir más allá de las violaciones concretas y determinar los casos en que la inexistencia de salvaguardias o las deficiencias de las instituciones y los organismos estatales “permiten” que se produzcan esas infracciones. Al determinar tales deficiencias y formular recomendaciones, se insta a los Estados a que cumplan el compromiso adquirido con los defensores de los derechos humanos, que se refleja en resoluciones sucesivas de la Asamblea General, y fortalezcan la aplicación de la Declaración.

En el informe se presentan ejemplos de las infracciones que se cometen más comúnmente contra defensores de los derechos humanos, que incluyen arrestos y detenciones arbitrarias, enjuiciamiento y prisión preventiva, atentados contra la integridad física y hostigamiento. Los factores que propician que se produzcan abusos incluyen las deficiencias legislativas y judiciales, las limitaciones de las atribuciones y la independencia de la magistratura, la falta de conocimiento o de responsabilidad de las autoridades locales respecto del cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, y la debilidad de la sociedad civil.

Se indican asimismo los sectores que con mayor frecuencia son responsables de violaciones de los derechos de los defensores. También se sugieren medidas que podrían adoptarse para corregir las deficiencias sistémicas conducentes a las violaciones, entre las cuales se incluye una difusión y utilización mucho más amplias de la Declaración, el aumento de la capacitación de los jueces sobre la Declaración, una reforma legislativa adecuada, una mayor participación de los ciudadanos, una intensificación de la supervisión por parte de los órganos parlamentarios y un aumento de la coordinación interministerial.

En el informe se presta una atención especial a la libertad de asociación porque se trata de un derecho sometido a restricciones múltiples que es esencial para que los defensores lleven a cabo una labor eficaz. También se señala que los Estados están adoptando cada vez más leyes relativas a las organizaciones no gubernamentales con el fin de regular su labor y, en muchos casos, esa legislación se ha utilizado para restringir las actividades en materia de derechos humanos, lo cual contraviene la Declaración. Se examinan igualmente los distintos obstáculos a que se enfrentan los defensores de los derechos humanos, ya trabajen con organizaciones nacionales o internacionales, en el ejercicio de su libertad de asociación, que incluyen: la ilegalización de los grupos de derechos humanos no registrados; procedimientos de registro innecesariamente engorrosos y prolongados; la restricción de la creación de redes; la denegación indebida del registro; la limitación de la independencia de las autoridades

encargadas del registro; la obligación de volver a registrarse cuando se promulga legislación nueva; la vigilancia estricta de la gestión, los objetivos y las actividades de las organizaciones por parte del Estado, así como la interferencia en esos asuntos; el hostigamiento administrativo y judicial; las restricciones en el acceso a la financiación; y las trabas a la cooperación con asociados internacionales en la esfera de los derechos humanos.

El informe concluye con ejemplos de prácticas adecuadas y recomendaciones para corregir los problemas señalados.

Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| I. Introducción | 1–5 | 5 |
| II. Aplicación de la Declaración | 6–45 | 6 |
| A. Contexto de la responsabilidad | 7–9 | 6 |
| B. Tipos de abusos | 10–25 | 7 |
| C. Factores causantes de abusos | 26–34 | 10 |
| D. Problemas fundamentales: acción de las autoridades | 35–37 | 12 |
| E. Agentes responsables de infracciones | 38–39 | 12 |
| F. Medidas que podrían resolver los problemas señalados | 40–45 | 13 |
| III. Cumplimiento de los criterios sobre el derecho de asociación que figuran en la Declaración | 46–82 | 14 |
| A. Dificultades para crear y registrar asociaciones de derechos humanos | 51–61 | 16 |
| B. Restricciones al registro de organizaciones no gubernamentales internacionales | 62 | 18 |
| C. Fiscalización de la gestión y las actividades de las organizaciones no gubernamentales por el Estado | 63–70 | 19 |
| D. Hostigamiento administrativo y judicial: motivos y procedimientos de disolución | 71–74 | 21 |
| E. Restricciones a la financiación | 75–78 | 22 |
| F. Restricciones a la cooperación con asociados y organizaciones no gubernamentales internacionales de derechos humanos y represalias en ese ámbito | 79 | 23 |
| G. Buenas prácticas y recomendaciones de conformidad con la Declaración | 80–82 | 23 |

I. Introducción

1. Los defensores de los derechos humanos son agentes fundamentales en la labor de aplicar el marco internacional general de derechos humanos. Su trabajo es esencial para el cumplimiento de todos los objetivos primordiales de las Naciones Unidas y, en el plano nacional, de sus Estados Miembros. No es posible establecer y conservar la democracia, mantener la paz y la seguridad internacionales, ni impulsar el programa de desarrollo, cuyas prioridades se enuncian en los objetivos de desarrollo del Milenio, sin las contribuciones que realizan los defensores de los derechos humanos en sus diversos ámbitos de actuación. Los defensores hacen pública información sobre situaciones que se deben corregir sin la cual los esfuerzos nacionales e internacionales serían ineficaces. También contribuyen a la mitigación de la pobreza, la asistencia humanitaria, la reconstrucción después de los conflictos y la mejora de indicadores de desarrollo como el acceso a la atención sanitaria y la alfabetización de adultos, entre muchas otras actividades.

2. En reconocimiento de esta función esencial y de las dificultades a que se enfrentan los defensores en su desempeño, la Asamblea General, aprobó en su resolución 53/144, de 8 de marzo de 1999, 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, denominada también Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, cuyas disposiciones constituyen una base firme en materia de legislación internacional que respalda y protege a los defensores. En otras resoluciones posteriores (en particular la resolución 58/178, de 22 de diciembre de 2003) se insta a los Estados y organismos de las Naciones Unidas a que actúen en apoyo de la aplicación de la Declaración.

3. Algunos Estados han adoptado medidas para aplicar la Declaración y respaldar y proteger a los defensores de los derechos humanos en su labor. También se han adoptado algunas medidas en el plano regional: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene ahora una dependencia bien establecida dedicada a los defensores de los derechos humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha definido este año el mandato del Relator Especial sobre los defensores de los derechos humanos, y la Unión Europea ha aprobado directrices sobre los defensores de los derechos humanos este mismo año. En la declaración final de la Quinta Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas, que se celebró en Ulaanbaatar del 18 al 20 de junio de 2003, se hizo referencia con firmeza a la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. En el sistema de las Naciones Unidas se han emprendido también iniciativas en apoyo de la Declaración y del mandato del Representante Especial sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos. Los sectores de la sociedad civil que se ocupan de los derechos humanos conocen cada vez mejor la Declaración y los derechos que en ella se consagran.

4. No obstante, pese a estos indicios de progreso, la Representante Especial sigue teniendo conocimiento de incumplimientos gravísimos de la Declaración, que aparentemente no han hecho sino aumentar en los seis años transcurridos desde que la Asamblea General aprobó ese instrumento. La realidad a que se enfrentan los defensores en muchos países del mundo es que su protección, por medio de leyes, políticas y prácticas, así como de la creación de mecanismos eficaces, todavía ha de hacerse efectiva. Además, la opresión de los defensores suele ser un indicador de una

falta de respeto de los derechos humanos mucho más amplia y guarda una proporción directa con su situación en sentido lato.

5. En el presente informe, la Representante Especial dirige su atención más allá de las violaciones concretas para examinar por qué fue posible que se produjeran, destacando la inexistencia de salvaguardias o el hecho de que las instituciones y organismos estatales no hubieran creado un entorno seguro para defender los derechos humanos. Se dedica una sección independiente a la libertad de asociación por los múltiples modos en que ese derecho se ve restringido.

II. Aplicación de la Declaración

6. Las modalidades de las infracciones que se reflejan en la información recibida por la Representante Especial hacen posible determinar factores clave que amenazan la seguridad de los defensores y socavan su labor. No es posible aplicar eficazmente la Declaración sin prestar la debida consideración a esos factores y adoptar medidas concretas para corregir el efecto adverso que tienen para las actividades de derechos humanos.

A. Contexto de la responsabilidad

7. En la aplicación de la Declaración existen varios niveles de responsabilidad. La presencia activa de defensores de los derechos humanos es esencial para el desarrollo y la paz y la seguridad internacionales, y en las situaciones donde el respeto de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales no es pleno existe una necesidad especial de que los defensores realicen una contribución importante. No obstante, en las mismas situaciones donde más se necesita a los defensores, sus esfuerzos se ven obstaculizados por las limitaciones que les impone un entorno restrictivo en que no se respetan los derechos humanos. Así pues, en las iniciativas encaminadas a apoyar el desarrollo, la paz y la seguridad deben reconocerse tanto la función esencial de los defensores como la necesidad de que se les apoye. En las iniciativas internacionales, incluidas aquellas en que intervienen instituciones multilaterales y aspectos de política exterior o cooperación entre los Estados en materia de seguridad y desarrollo, se debe tener en cuenta la necesidad y la obligación de incorporar el apoyo a la aplicación de la Declaración.

8. Los Estados tienen la responsabilidad primordial “de crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas, requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades” (artículo 2 de la Declaración; véase también el párrafo 7 del preámbulo). Esa responsabilidad incluye la eliminación de la impunidad. Si bien los actos y omisiones del Estado siguen siendo la principal fuente de abusos cometidos contra los defensores de los derechos humanos, están aumentando los actos de agentes no estatales que los perjudican y obstruyen su labor. Es cada vez más urgente aplicar cabalmente la Declaración en los contextos donde existe impunidad, de agentes estatales y no estatales, así como en cuanto a lo que se destaca en su artículo 18, es decir, “la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos”.

9. La Representante Especial considera que, para que se logre cualquier avance en la aplicación de la Declaración o se registre algún éxito en el establecimiento de leyes, políticas o mecanismos de protección de los defensores, es indispensable que los Estados demuestren buena fe y una firme adhesión a ese propósito. La Representante Especial es consciente de que algunos de los factores que ya ha destacado en sus informes anteriores tienen sus raíces en situaciones como conflictos armados, tensiones religiosas y étnicas y un aumento de los actos de terrorismo, así como en otras dificultades a que se enfrentan los gobiernos. No obstante, esas dificultades no pueden utilizarse para justificar el incumplimiento, cualquier intento de hacerlo socavaría el propio espíritu de la Declaración.

B. Tipos de abusos

10. La Representante Especial describe a continuación algunos de los casos de que ha tenido noticia para ilustrar los factores que afectan negativamente a la seguridad de los defensores y la aplicación de la Declaración. Tanto el carácter de los abusos como la prevalencia de determinadas formas de infracción, los agentes que intervienen y la respuesta del Estado son indicativos de los problemas existentes en las estructuras y sistemas de gobernanza, que permiten que se produzcan abusos, así como de la falta de salvaguardias y medios de prevención y reparación suficientes.

1. Arrestos arbitrarios y detenciones

11. Los arrestos arbitrarios, que en ocasiones van seguidos de una utilización incorrecta de la ley para detener, enjuiciar y encarcelar a defensores de los derechos humanos, constituyen el abuso más común de los que tiene noticia la Representante Especial. Ha recibido muchas denuncias de defensores detenidos sin que se les permitiera comunicarse y en condiciones deficientes. Los arrestos suelen realizarse sin las órdenes correspondientes, sin que se imputen cargos formalmente, sin asistencia letrada y sin que se autoricen visitas de familiares, y los defensores suelen ser golpeados o hasta sometidos a torturas. Un arresto, o incluso o una amenaza de arresto, puede poner fin efectivamente a las actividades de derechos humanos en que esté interviniendo un defensor y desviar los recursos de la organización para la que trabaje y del resto de la comunidad de derechos humanos que deberían destinarse a otras cuestiones.

12. En un ejemplo habitual, un defensor de los derechos humanos y observador de unas elecciones parlamentarias advirtió lo que consideraba graves incumplimientos de los procedimientos electorales. Cuando señaló esos incumplimientos a una comisión electoral del Estado fue detenido por la policía y acusado de obstruir el proceso electoral. Posteriormente fue encarcelado.

13. En otro caso, según se informó, varios defensores de los derechos humanos fueron arrestados y detenidos por la policía dos días después de que participaran en una manifestación pacífica de protesta contra abusos de los derechos humanos y restricciones de las prácticas democráticas. Los arrestos se llevaron a cabo sin las órdenes debidas y, al parecer, la policía asestó puñetazos y golpes en la cabeza, así como patadas en los genitales, a los defensores. También fueron interrogados sin que estuvieran presentes sus abogados, que no tuvieron acceso a la información necesaria para preparar una defensa jurídica adecuada en los juicios que se celebraron posteriormente, en que se acusaba a los defensores de actividades “contra el Estado”.

14. Un periodista que había dedicado su trabajo a los abusos de los derechos humanos fue arrestado en el aeropuerto cuando se dirigía a un congreso sobre la libertad de prensa. Varios de los defensores que asistieron al período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de 2004 en calidad de representantes de organizaciones no gubernamentales acudieron a la oficina de la Representante Especial para informar de que, tras salir de sus países de origen, unos funcionarios de seguridad se habían presentado en sus hogares u oficinas y habían preguntado a su familia y colegas qué iban a hacer los defensores en la Comisión, lo cual los hacía temer que los arrestaran cuando regresaran.

2. Procesamiento y prisión preventiva

15. Incluso cuando se procesa o detiene a los defensores cumpliendo todos los requisitos formales se pueden producir múltiples violaciones de los derechos humanos que con frecuencia son inherentes al propio proceso.

16. En junio de 2003, un periodista publicó un informe sobre las condiciones de trabajo existentes en las minas de su país, que supuestamente habían causado la muerte de varios mineros. Una semana después un tribunal lo condenó por difamación y le impuso una pena de cinco años de reclusión. En otro país, un gran número de defensores de los derechos humanos y activistas políticos fueron arrestados y enjuiciados a puerta cerrada un mes más tarde. Los tribunales dictaron sentencias que oscilaban entre 6 y 28 años de prisión por un supuesto perjuicio para la independencia, la dignidad y la soberanía del Estado.

17. En otro caso, un defensor de los derechos humanos que había ayudado a los representantes de los agricultores a redactar escritos dirigidos al parlamento nacional y al gobierno para protestar por la confiscación de tierras, así como a difundir por Internet información sobre manifestaciones y otras protestas de los agricultores, fue arrestado y procesado en un juicio cerrado al público en que fue condenado a 12 años de prisión.

3. Integridad física de los defensores

18. Los atentados contra la integridad física de los defensores adoptan la forma de asesinatos, intentos de asesinato, torturas, palizas, amenazas de muerte y desapariciones.

19. La Representante Especial recibió información según la cual un hombre que supuestamente había presenciado cómo varias personas eran asesinadas por escuadrones de ejecución que incluían a policías fuera de servicio presentó esta información personalmente a la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias cuando visitó su país. Cuatro días después, dos enmascarados se acercaron a él en una motocicleta mientras se encontraba en una calle concurrida, le dispararon dos veces en la cabeza y lo mataron.

20. Otro defensor de los derechos humanos que trabajaba de voluntario recogiendo información sobre abusos de los derechos humanos en una zona de conflicto armado interno recibió una paliza a manos de un grupo numeroso de soldados, que a continuación se lo llevaron. Seis días después se halló el cadáver del defensor cerca de una carretera. Tenía los brazos y las piernas rotas y le habían clavado un objeto punzante en numerosos lugares del cuerpo. También tenía una herida de bala en la nuca.

21. En otro país, en diciembre de 2003 un representante de un sindicato agrícola fue asesinado con arma de fuego; era el cuarto representante del sindicato que moría en un año. Un defensor de los derechos humanos y Presidente de un sindicato que había trabajado para mejorar las condiciones laborales imperantes en la industria de la confección de su país recibió varias amenazas de muerte e informó de ello a la policía; en enero de 2004, poco después de las nueve de la mañana, dos individuos no identificados le dispararon en el centro de la ciudad y lo mataron.

22. Un defensor de los derechos humanos que había investigado la supuesta tortura de varios detenidos por la policía se encuentra en paradero desconocido desde marzo de 2004, en que salió de su casa y desapareció; tras una investigación gubernamental, se arrestó a varios policías, que posteriormente fueron liberados. En enero de 2004, una defensora de los derechos humanos fue obligada a subir a una furgoneta roja por varios individuos no identificados cuando iba por la calle. Mientras circulaban por la ciudad, los hombres le vertieron agua hirviendo en los pies y la conminaron a que pusiera fin a sus actividades en favor de una organización promotora de los derechos de la mujer. El Presidente de una organización de derechos humanos que había distribuido un informe sobre la situación de tales derechos en el país a las embajadas diplomáticas fue acusado de actividades contra el Estado en los periódicos nacionales y ese mismo día fue agredido por cuatro hombres, que le propinaron una fuerte paliza y lo dejaron en estado grave.

4. Hostigamiento

23. El hostigamiento se utiliza como medio de silenciar a los defensores de los derechos humanos y hacerles desistir de llevar a cabo sus actividades. Los métodos de hostigamiento incluyen enjuiciarlos penal o civilmente, con frecuencia por calumnias e injurias. En ocasiones esos procesamientos han dado lugar a penas graves de prisión o a multas cuantiosas. Otras modalidades de hostigamiento son los abusos verbales y las amenazas de causar daño a los defensores, su familia y sus abogados, o a los testigos. Se ha utilizado la intimidación y la coacción para presionar a los defensores a que violaran la confidencialidad de sus informaciones o se retractaran de declaraciones en que se daban a conocer abusos de los derechos humanos. Algunos defensores han sido objeto de hostigamiento cuando se dirigían a asistir a algún acto en pro de los derechos humanos o se les ha confiscado la documentación.

24. Una abogada de derechos humanos y Presidenta de una asociación dedicada a luchar contra la tortura que regresaba a su país después de asistir a actos internacionales de derechos humanos fue detenida varias veces en el aeropuerto por funcionarios de aduanas que leyeron los documentos que portaba y confiscaron algunas publicaciones. Una organización no gubernamental de derechos humanos que informaba de casos de tortura y violencia política y prestaba asistencia a las víctimas fue incluida en una lista de organizaciones que se consideraban una amenaza para la paz y la seguridad nacionales hecha pública por el gobierno. Unos meses después, en los medios de comunicación controlados por el Estado se acusó a la organización de participar en atentados violentos.

25. Los Directores de dos organizaciones no gubernamentales que habían denunciado la comisión de violaciones de derechos humanos por las autoridades fueron calificados de “enemigos del Estado” por un alto funcionario público en una cadena de televisión de propiedad gubernamental. El funcionario divulgó también el número de teléfono particular de uno de los defensores. Al cabo de unos pocos días una

nutrida banda asaltó las oficinas de ambas organizaciones. La empresa que prestaba servicios de seguridad en una de las oficinas recibió instrucciones del Ministerio del Interior de que dejara de hacerlo y varios familiares de los defensores fueron acusados por sus vecinos de ser poco patriotas.

C. Factores causantes de abusos

Elaboración de informes sobre derechos humanos en los planos nacional o internacional

26. En la mayoría de los casos los defensores de los derechos humanos son perseguidos por actividades relacionadas con la reunión de información o por denunciar violaciones de esos derechos. Los gobiernos tienden a reaccionar con mayor agresividad cuando las denuncias se refieren a cuestiones delicadas desde el punto de vista político y en ocasiones crean deliberadamente un clima de alarma en torno a una cuestión determinada para silenciar las críticas o discrepancias o para disuadir a los defensores de los derechos humanos de ocuparse del asunto. Con frecuencia se utiliza la seguridad nacional o la ideología, las creencias religiosas o las peculiaridades culturales para tachar a los defensores que dan a conocer infracciones de poco patriotas, contrarios al Estado o sacrílegos.

27. Defender los derechos humanos es más arriesgado cuando no existe transparencia por parte del gobierno y el derecho de acceso a la información y la libertad de expresión o asamblea bien no están protegidos o no se respetan.

Manipulación de la ley contra los defensores de los derechos humanos

28. Si bien es habitual que los defensores se vean perjudicados por actos totalmente arbitrarios, en muchos casos se utiliza indebidamente la ley y los procesos judiciales para hostigar o castigar a los defensores por las actividades que llevan a cabo en relación con los derechos humanos, lo cual complica la búsqueda de medidas para protegerlos. Se ha procesado a defensores por realizar actividades que se ajustan plenamente a la labor de vigilancia y promoción protegida legalmente por la Declaración. El procesamiento se realiza sobre la base de legislación nacional que contraviene manifiestamente los principios de la Declaración y otros instrumentos internacionales de derechos humanos o contiene disposiciones que, por motivos políticos o de otra índole, pueden interpretarse de un modo que en la práctica vulnera esas normas internacionales. La legislación relativa a la seguridad, el orden público, la difamación y el libelo se ha utilizado frecuentemente con tal fin.

Independencia de la judicatura

29. Una judicatura vigilante, independiente y competente constituye un freno eficaz de los abusos de la ley y protege las actividades de derechos humanos de los efectos de una legislación y unas prácticas opresivas. No obstante, en el propio proceso judicial se producen infracciones debido a la falta de vigilancia por parte de los magistrados y a que éstos no reconocen las actividades de derechos humanos ni se oponen a los intentos de restringirlas. Muchas de las infracciones que se señalan a la atención de la Representante Especial no habrían sido posibles si la judicatura no mostrara un nivel inaceptable de tolerancia de los procedimientos ilegales utilizados contra defensores de los derechos humanos.

Responsabilidad de las autoridades locales

30. Las autoridades locales suelen no ser conscientes de que el principio de la “responsabilidad del Estado” respecto de los derechos humanos abarca todos los niveles de gobierno y, por lo tanto, también las incluye a ellas. Si bien varios países disponen de mecanismos de derechos humanos y otros arreglos institucionales en el plano nacional, sólo unos pocos tienen sistemas operacionales eficaces de protección de los derechos humanos en el plano local, con lo cual la vigilancia del ejercicio de la autoridad se reduce en gran medida. Puesto que la gran mayoría de los defensores de los derechos humanos intervienen en actividades de ámbito local, también en ese plano debe haber salvaguardias plenamente operacionales para su protección.

Función de los medios de comunicación

31. Las autoridades gubernamentales, en ocasiones del más alto nivel, han utilizado los medios de comunicación controlados por el Estado de un modo que ha hecho a los defensores vulnerables a ataques de otras fuerzas políticas o sociales, por ejemplo, partidos políticos, fanáticos religiosos o guardianes de determinadas creencias, o ha causado aislamiento social al generar temor a verse asociado con los defensores. Es más probable que ello se produzca si no existen medios de comunicación independientes que sean sensibles a los derechos humanos y puedan contrarrestar los efectos que tiene la propaganda estatal para los defensores. En algunas situaciones, los agentes sociales o las entidades empresariales también han utilizado los medios de comunicación para socavar los derechos humanos y denigrar a sus defensores. Así pues, no debe subestimarse la función de los medios de comunicación en la protección de los defensores de los derechos humanos o la generación de riesgos para ellos.

Respuesta de los gobiernos a los cuestiones de derechos humanos

32. Las actividades de promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales cada vez ponen más en tela de juicio los modelos de desarrollo, las políticas económicas y las decisiones sobre la distribución y la utilización de los recursos naturales. Las dificultades a que se enfrentan los gobiernos para atender las demandas populares en este ámbito están aumentando debido a que son los factores internacionales, más que los internos, los que determinan la dirección de las políticas y la incapacidad o falta de voluntad de los gobiernos para atender las demandas populares ha generado represión. Si existieran procesos por medio de los cuales pudieran plantearse cuestiones amplias de derechos humanos que afectaran a la sociedad, se reduciría en gran medida el riesgo a que se enfrentarían los defensores de los derechos humanos que las plantearan.

Inexistencia de apoyo popular a las cuestiones de derechos humanos

33. En muchas situaciones, el apoyo popular a las actividades de los defensores les ha proporcionado una barrera contra la represión estatal. En cambio, plantear inquietudes de derechos humanos que no son populares entre la mayoría, como los derechos de minorías religiosas o étnicas, los migrantes y, en algunos contextos sociales, las mujeres, genera riesgos mayores para los defensores de los derechos humanos. En esas situaciones es todavía más importante la función que desempeñe el Estado en la creación de un entorno propicio para el trabajo de los defensores y su protección.

Debilidad de la sociedad civil

34. No es realista esperar que los sistemas nacionales de protección funcionen eficazmente si no existe una sociedad civil consciente, fuerte y activa. La credibilidad de las organizaciones no gubernamentales, en particular las que trabajan en el ámbito de los derechos humanos, contribuye a la fortaleza de la sociedad civil y aumenta sus posibilidades de influir en la conducta del Estado. La transparencia de sus operaciones, la pertinencia de las cuestiones que plantean para los derechos y libertades de las personas y, lo que es más importante, la vinculación con un movimiento basado en los derechos han contribuido a que aumente la credibilidad de las organizaciones no gubernamentales.

D. Problemas fundamentales: acción de las autoridades**¿Política del Estado o acción individual?**

35. En una gran mayoría de los casos, las infracciones podrían no haberse producido si no hubiera existido participación o complicidad de funcionarios del Estado. En algunas ocasiones, las políticas gubernamentales son directamente responsables del modo en que los funcionarios reaccionan ante actividades llevadas a cabo por defensores de los derechos humanos; en otras, la decisión de actuar contra los defensores es adoptada por alguien a título individual o forma parte de una política local y no de una respuesta nacional e institucional.

Inexistencia de vigilancia o salvaguardias

36. No obstante, en todos los casos la falta de vigilancia a cargo de funcionarios superiores, organismos de control, la magistratura y la fiscalía es escandalosamente evidente, ya que tanto personas como otras entidades incumplen la ley y los procedimientos. El hecho de que la policía no registre los arrestos y no exista un examen judicial riguroso de las imputaciones ni justificación de los arrestos antes de dictar órdenes de arresto o prisión preventiva son ejemplos de aberraciones que hacen posibles los arrestos arbitrarios, las detenciones indebidas o la tortura. Y la situación empeora cuando los militares ejercen funciones que normalmente corresponden a la policía. Es frecuente que las fuerzas militares se escuden en consideraciones de seguridad para actuar en secreto y no respetar las salvaguardias normales. Los militares no suelen haber recibido capacitación en derechos humanos y pocas veces interactúan con defensores de esos derechos.

Impunidad

37. Independientemente de que la amenaza proceda de autoridades estatales o de agentes no estatales, las quejas de los defensores de los derechos humanos se pasan por alto o no se investigan debidamente. La Representante Especial ha recibido múltiples quejas de defensores en las cuales denunciaban incidentes que no se habían investigado y habían conducido a otras agresiones y daños aún más graves.

E. Agentes responsables de infracciones

38. Cuando los actos cometidos contra defensores en conexión con su actividad en el ámbito de los derechos humanos se repiten en un período de tiempo determinado

y varios lugares del mismo país, es probable que formen parte de una política de la cual debe hacerse responsables a las autoridades políticas nacionales.

39. La Representante Especial ha observado un patrón muy claro de abusos de poder habituales y sistemáticos por parte de funcionarios estatales que actúan bajo la autoridad de los Ministerios del Interior, Justicia y Defensa. Más concretamente, los principales agentes estatales autores de infracciones contra los defensores o responsables de no hacerles frente son: la policía, los militares y otras fuerzas de seguridad; la fiscalía; los funcionarios judiciales; los funcionarios de hacienda; y las autoridades responsables del registro de las organizaciones no gubernamentales. Así pues, las iniciativas sobre políticas o las medidas prácticas para aplicar la Declaración y crear sistemas de protección de los defensores o fortalecer los existentes deben empezar por esos organismos.

F. Medidas que podrían resolver los problemas señalados

Condición de defensor de los derechos humanos

40. El aumento del reconocimiento de la condición y función de los defensores de los derechos humanos podría constituir la base de su protección y de la aplicación de la Declaración. Diversas iniciativas nacionales e internacionales recientes ejemplifican modos en que cabría formalizar la protección de los defensores, como la declaración emitida por el Parlamento Federal de Alemania y las directrices aprobadas por la Unión Europea en 2004 sobre el asunto.

Difusión de la Declaración y capacitación al respecto

41. Ampliar sus conocimientos y comprensión de la Declaración permitiría a las instituciones, organismos y autoridades competentes aplicar las normas o disposiciones relativas a los defensores con mayor facilidad. Todas las autoridades y funcionarios estatales de ámbito local deben tener conciencia de los principios relativos a las actividades de los defensores y su protección, así como de las directrices aplicables a su observancia. Conocer mejor la Declaración, en particular los tipos de actividades que protege, podría ayudar a los jueces a identificar con rapidez a los defensores de los derechos humanos, ejercer una vigilancia mayor para asegurar que la actividad relativa a los derechos humanos no fuera razón para procesar a los defensores y aplicar la Declaración cuando correspondiera. Aumentar la conciencia y capacidad de los jueces a ese respecto contribuiría a reducir la impunidad de los agentes estatales y no estatales que vulneraran los derechos de los defensores. Se ha sugerido a la Representante Especial que capacitar a los funcionarios judiciales subordinados y a los magistrados locales y alentar formas adecuadas de interacción entre ellos y los defensores de los derechos humanos podrían ser medios de promover la concienciación de la judicatura.

Fortalecimiento de la legislación nacional y su aplicación

42. Asegurar que la legislación nacional sea compatible con el derecho internacional relativo a los derechos humanos y que se cumpla debidamente favorecería la aplicación de la Declaración y protegería a los defensores de muchos de los actos a que son vulnerables. Las leyes que garantizan la libertad de información y expresión proporcionan a los defensores una base jurídica sólida para ejercer su vigilancia de los derechos humanos.

Mecanismos de participación del público

43. Algunas constituciones nacionales prevén una mayor participación directa de los ciudadanos en la configuración de la política pública, por ejemplo, mediante la exigencia de que se celebren audiencias públicas antes de que se aprueben proyectos importantes que afecten a una localidad o un sector de la población. Establecer formalmente la función de los defensores de los derechos humanos en esos procedimientos, en los países donde existan, podría aumentar el reconocimiento de su labor y crear un entorno más seguro para sus actividades, en particular en lo referente a la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

Mecanismos estatales de supervisión y coordinación

44. Una mejor coordinación entre los organismos interministeriales de derechos humanos, la vigilancia a cargo de comités parlamentarios o comisiones de derechos humanos nacionales u otros mecanismos similares, y unos mandatos claramente definidos en cuanto a la protección de los defensores de los derechos humanos podrían conferir mayor credibilidad y utilidad práctica a esos órganos estatales. Los comités parlamentarios de derechos humanos podrían hacer un esfuerzo no partidista para proteger los derechos humanos celebrando audiencias en las cuales los defensores de esos derechos pudieran plantear cuestiones de interés y señalar las violaciones a la atención de los comités. Con el establecimiento de mecanismos transparentes que incorporan la rendición pública de cuentas para investigar y resolver las quejas referentes a la policía y los militares, y el acceso de los defensores de los derechos humanos a esos mecanismos, se han producido mejoras. Pero, sobre todo, es preciso que esos mecanismos estén obligados a responder ante la opinión pública, como mínimo explicando las acciones u omisiones del Estado.

La comunidad internacional, incluidas las Naciones Unidas

45. La responsabilidad más básica que incumbe a la comunidad internacional en relación con los defensores de los derechos humanos es ejercer una vigilancia mucho mayor y adoptar medidas estrictas en respuesta a los gobiernos que toman represalias contra quienes denuncian violaciones de los derechos humanos en su país, incluidos los organismos internacionales. La Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General deben tomar nota de varios incidentes de esa índole denunciados en el último año por titulares de mandatos con arreglo a procedimientos especiales en materia de derechos humanos.

III. Cumplimiento de los criterios sobre el derecho de asociación que figuran en la Declaración

46. La libertad de asociación incluye el derecho de las personas a interactuar y organizarse para expresar, promover, perseguir y defender intereses comunes de forma colectiva. Este derecho está garantizado en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos, el artículo 10 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y el artículo 5 de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos.

47. La libertad de asociación forma parte de la esencia de una sociedad civil activa y una democracia en funcionamiento. En el informe de la Representante Especial a la Comisión de Derechos Humanos correspondiente a 2004 (E/CN.4/2004/Add.1), ésta indicó que se habían enviado comunicaciones en relación con 566 defensores, 442 de los cuales formaban parte de organizaciones no gubernamentales, sindicatos o asociaciones profesionales. Durante los primeros cuatro años de su mandato, la Representante Especial envió un número creciente de comunicaciones referentes a supuestas violaciones del derecho de los defensores a la libertad de asociación; en 2003 fueron 40 las que se remitieron exclusivamente sobre este asunto.

48. Si bien en la mayoría de los países el derecho a la libertad de asociación está garantizado constitucionalmente, la información recibida por la Representante Especial indica un aumento notable del número y la diversidad de las vulneraciones del ejercicio de ese derecho, lo cual crea obstáculos graves para la labor de los defensores de los derechos humanos. En los últimos 10 años, muchos países han adoptado o redactado leyes nacionales nuevas para regular la creación y el funcionamiento de organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones. En la mayoría de los países esas leyes nuevas se aprobaron con posterioridad a 2001 y las consideraciones relacionadas con la lucha contra el terrorismo y la seguridad legitimaron una normativa más estricta, que en la práctica ha limitado la libertad de asociación de los defensores y aumentado el poder regulador del Estado. En muchos casos, estas nuevas leyes han proporcionado al Estado un modo de perseguir a cualquiera que no esté de acuerdo con las acciones gubernamentales y en algunas ocasiones los gobiernos las han utilizado para poner fin a actividades de derechos humanos por medio de acciones judiciales. En agosto de 2004, la Representante Especial envió comunicaciones a siete países (Belarús, Egipto, Georgia, República Unida de Tanzania, Turkmenistán, Uzbekistán y Zimbabwe) cuya legislación es particularmente inquietante desde el punto de vista de la defensa de los derechos humanos.

49. La Representante Especial debe insistir enérgicamente en que toda organización tiene derecho a defender los derechos humanos, los defensores de los derechos humanos están llamados a examinar de forma crítica las acciones de los gobiernos, y las críticas de las acciones de los gobiernos, así como la libertad para expresar esas críticas, constituyen un componente esencial de la democracia y deben legitimarse en el régimen jurídico y en la práctica. Los Estados no pueden aprobar leyes ni prácticas que ilegalicen las actividades de defensa de los derechos humanos. En el párrafo 2 del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece que “el ejercicio [del derecho a asociarse libremente] sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”. La Representante Especial considera que debe entenderse que esta disposición, conjuntamente con el artículo 5 de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, incluye la protección de la libertad de asociación de las organizaciones de derechos humanos cuya labor pueda incomodar a los gobiernos, incluidas las organizaciones que critican las políticas, dan publicidad a las violaciones de los derechos humanos cometidas por autoridades o ponen en tela de juicio los marcos jurídicos y constitucionales vigentes.

50. La Representante Especial utiliza los términos “derecho de las organizaciones no gubernamentales” o “derecho de las asociaciones” en sentido amplio para hacer referencia a leyes, decisiones, decretos y otras medidas de carácter jurídicamente

vinculante con las cuales se pretende regular la creación, funcionamiento y disolución de grupos que expresan, promueven, persiguen y defienden intereses comunes. Esas medidas suelen estar incluidas en instrumentos legislativos nacionales que llevan títulos como “Ley de asociaciones”, “Ley de sociedades públicas”, “Ley de asociaciones públicas”, “Ley de organizaciones no gubernamentales”, etc. En el presente informe, la Representante Especial se centra en particular en las leyes y la situación relativas a las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones, mientras que presta menos atención a la reglamentación referente a los sindicatos y las asociaciones profesionales.

A. Dificultades para crear y registrar asociaciones de derechos humanos

Ilegalización de grupos no registrados

51. De conformidad con las normativas más liberales, vigentes en muchos países de la Unión Europea, a menudo denominadas regímenes de “declaración” o “notificación”, tan pronto como las autoridades reciben la notificación de creación de una organización no gubernamental de sus fundadores, ésta adquiere automáticamente personalidad jurídica. La notificación suele incluir datos básicos como el nombre, los objetivos y la dirección de la organización, así como información detallada sobre sus fundadores. En cambio, un rasgo común de muchas legislaciones que restringen la libertad de reunión es la ilegalización de las entidades no registradas y la obligación de éstas de obtener una autorización o de registrarse antes de emprender actividades de derechos humanos. En los últimos años, muchos países han introducido requisitos en materia de registro, cuando no los había, y se han valido de la nueva legislación para proscribir organizaciones que existían desde hacía muchos años. En la legislación de algunos países, el hecho de no registrar una organización se castiga con un máximo de un año de trabajo en sustitución de la pena. Las autoridades públicas han utilizado los procedimientos de registro para filtrar y rechazar a las organizaciones que critican al gobierno, práctica que afecta en particular a las organizaciones de derechos humanos.

Procedimientos de registro engorrosos y prolongados

52. Según los defensores de los derechos humanos, existe una falta de claridad generalizada acerca de las medidas que deben adoptarse para registrar una organización y una falta de acceso a información suficiente a nivel local para llevar a cabo el proceso. En consecuencia, los defensores presentan expedientes “incompletos”, lo que ocasiona retrasos en su procesamiento. Por ejemplo, el líder de una organización comunicó que había tenido que ir al Ministerio de Justicia semanalmente durante meses a fin de registrar su organización. Según informan los defensores de derechos humanos, también ellos reciben instrucciones contradictorias y cambiantes de los distintos organismos del Estado acerca de cómo registrar su entidad. Algunas organizaciones que creían estar registradas se les comunicó que no habían reunido los requisitos necesarios para ello. También se han rechazado las solicitudes de registro de los defensores de derechos humanos aduciendo que estaban incompletas por no proporcionar información tan insignificante como su domicilio y otros detalles administrativos de importancia menor.

53. Si bien las leyes que rigen las asociaciones suelen exigir que se facilite información básica, como una copia de los estatutos y los nombres y datos de contacto

de los fundadores, las autoridades de varios Estados han interpretado el término “información básica” en un sentido excesivamente amplio y han aprovechado este requisito para reunir información con fines de inteligencia o como medio de retrasar constantemente el registro de las organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, en un país se exige a los fundadores copias de su pasaporte e historial profesional.

54. Entre otros requisitos engorrosos cabe mencionar el de que los fundadores sean numerosos. Según muchas legislaciones, las agrupaciones nuevas deben tener por lo menos de dos a cinco fundadores, en tanto que otras exigen 10 o más. Se ha observado que tales requisitos, junto con un entorno represivo, disuaden a los individuos de crear organizaciones de derechos humanos.

55. Mientras que en muchos países la solicitud de registro es prácticamente gratuita, en otros, las tasas constituyen un auténtico obstáculo a la creación de organizaciones. En un país determinado, las tasas de registro ascienden a 500 dólares, monto que equivale a varios meses de salario en ese país. Para los defensores de los derechos humanos cuyas organizaciones se financian con fondos locales es casi imposible registrarlas cuando las tasas alcanzan niveles exorbitantes.

Restricciones a la creación de redes y a la independencia

56. Según la información recibida por la Representante Especial, en muchos países se imponen limitaciones a las entidades jurídicas existentes, incluidas las organizaciones de derechos humanos y, algunas veces, se les prohíbe constituir grupos y crear redes, coaliciones o federaciones. Por ejemplo, la legislación de un país sólo permite que exista una federación dedicada a un tema determinado en cada región; en virtud de la misma legislación, se establece la creación de una federación única a nivel nacional integrada por todas las federaciones especializadas y regionales, bajo control del gobierno.

Motivos mal definidos para denegar el registro y no comunicación de tales motivos

57. Los criterios de registro enunciados en las leyes nacionales, en los casos en que existen, suelen ser lo suficientemente ambiguos para que las autoridades tengan amplias facultades discrecionales en su interpretación, lo que entraña denegaciones arbitrarias de registro de organizaciones de derechos humanos. En un país determinado, se puede denegar la inscripción de una organización no gubernamental por considerar que sus actividades no redundan en beneficio del “interés público”, sin definir este concepto. En otros países, se otorga a las autoridades facultades amplias para decidir si un sector determinado necesita una nueva ONG y pedir a las organizaciones que cambien de objetivos. En un tercer país, las autoridades pueden denegar el registro de una organización por considerarla “indeseable”, nuevamente sin proporcionar una definición de ese término. Entre los casos presentados a la Representante Especial se menciona que las autoridades habían rechazado las solicitudes de registro de un número considerable de defensores de los derechos humanos aduciendo que la naturaleza de las actividades propuestas eran ilícitas o indeseables.

58. Las autoridades públicas responden cada vez menos a las solicitudes de registro de los defensores de los derechos humanos. En algunos casos, las organizaciones de derechos humanos han tenido que esperar respuesta durante meses, incluso años, pese a haber presentado varias veces su solicitud de registro. En otros casos, las autoridades se han negado a expedir el acuse de recibo correspondiente a la publicación

del aviso necesario para la creación de una organización no gubernamental. Hubo un caso en que la policía impidió a los defensores entrar en la oficina pública donde se presentaban las solicitudes de registro. Cuando se deniega el registro, cada vez es más común que no se comunique a los defensores los motivos de la negativa.

Procedimiento de apelación

59. Ante la ausencia de respuesta o una decisión no justificada, los defensores de los derechos humanos han tenido dificultades para interponer recurso de apelación debido a la complejidad del proceso, a que los procedimientos llevan mucho tiempo y a la falta de independencia de los organismos de examen del gobierno.

Autoridades de registro

60. Es fundamental que los organismos de examen sean independientes del gobierno a fin de garantizar la imparcialidad del proceso de registro. De conformidad con la información recibida por la Representante Especial, los gobiernos están politizando cada vez más el proceso de registro en detrimento de los defensores de los derechos humanos. En un gran número de casos, las solicitudes de registro son examinadas por ministerios e incluso dependencias de seguridad estrechamente vinculadas al gobierno. En virtud de numerosas disposiciones nuevas, se han establecido juntas de registro cuyos miembros son nombrados a discreción del gobierno. En uno de los Estados, el Ministro de Administración Pública, Trabajo y Bienestar Social está facultado para elegir al Presidente de la junta de registro, que se encarga de oír los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones de la Junta y tomar una decisión al respecto, así como de nombrar oficiales para que investiguen los asuntos de las organizaciones no gubernamentales.

Repetición del registro

61. Muchos Estados, tras promulgar nuevas leyes han impuesto a las organizaciones existentes de derechos humanos la obligación de volver a registrarse bajo el nuevo régimen, requisito que han utilizado para controlar a las ONG detractoras de las políticas del gobierno. Se ha informado a la Representante Especial de que esa medida ha tenido como consecuencia la revocación del estatuto de muchas organizaciones ya registradas. También se suele obligar a los defensores a que registren nuevamente su organización tras efectuar cambios de menor importancia en sus estatutos, cuadro directivo o composición, lo que conlleva trámites injustificadamente prolongados y la desviación de recursos humanos y financieros de la labor de derechos humanos. Si bien los cambios fundamentales que se produzcan en las ONG pueden justificar que se registren nuevamente, la Representante Especial considera que tendría más sentido regular mediante simple notificación las modificaciones de menor importancia como los cambios de dirección, composición, cuadro directivo, reglamento, etc., que no alteren la naturaleza de una organización.

B. Restricciones al registro de organizaciones no gubernamentales internacionales

62. Si bien sólo una minoría de países deniega a los defensores extranjeros de los derechos humanos el derecho a asociarse libremente, en muchos países, éstos están sujetos a un régimen distinto y más restrictivo. En particular, algunos Estados exigen

que al menos el 50% de los miembros fundadores sean nacionales. Otros exigen que las organizaciones no gubernamentales internacionales obtengan una autorización previa para funcionar en un país. La autorización suele depender de una opinión favorable del Ministerio de Relaciones Exteriores. En otros casos, se impone a las ONG internacionales con sede en un país requisitos adicionales en materia de registro, como por ejemplo un mayor número de miembros o la obligación de tener una filial en el exterior a fin de registrarla en la categoría de “asociación internacional”. Según los grupos internacionales de derechos humanos, esos regímenes discriminatorios han retrasado y, algunas veces, impedido su registro y funcionamiento en varios países.

C. Fiscalización de la gestión y las actividades de las organizaciones no gubernamentales por el Estado

Fiscalización de la gestión de las organizaciones por el Estado

63. Cuando las autoridades estatales están facultadas para tienen derecho a supervisar la gestión de las ONG e interferir en ella, se ve amenazada la independencia y labor de los defensores. En un Estado, la ley otorga a las autoridades el derecho a supervisar la elección de los miembros de la junta directiva de las organizaciones, oponerse a ciertos candidatos y pedir la revocación de una decisión interna cuando estime que es contraria a la normativa nacional. En otro país, la ley faculta a las autoridades para que establezcan los sueldos de los empleados de ONG de derechos humanos, destituyan a la junta directiva y reemplacen a sus miembros; en 1995, en virtud de esa ley, las autoridades estatales destituyeron a todos los miembros ejecutivos de una ONG de derechos humanos de la mujer alegando gratuitamente mala gestión y malversación de fondos y reemplazaron a los miembros del consejo de administración por personas vinculadas al gobierno.

Fiscalización de los objetivos de las organizaciones por el Estado

64. Uno de los problemas principales a que se enfrentan los defensores en relación con las leyes que rigen las solicitudes de registro de ONG es la utilización de definiciones vagas, imprecisas y algunas veces excesivamente amplias de los motivos legítimos para restringir la libertad de asociación, lo que da cabida a interpretaciones diversas que obedecen mucho más a la política del gobierno que a consideraciones estrictamente jurídicas.

65. En muchos Estados se han utilizado las restricciones “razonables” para limitar la libertad de asociación de los defensores, denegar el registro de organizaciones de derechos humanos o justificar su cierre. En varios países, la legislación permite a las autoridades prohibir las organizaciones que muestren síntomas de “extremismo” en sus actividades, planes o afirmaciones. En otros países se prohíben las actividades que “amenazan la unidad nacional,” “infringen los códigos público y moral” o son “de carácter político”. En otro Estado se puede disolver una asociación por realizar actividades “que ponen en peligro la integridad y la seguridad del Estado, promover la guerra o el odio por motivos raciales, nacionales y religiosos o constituir una amenaza para el bienestar físico y psicológico de los ciudadanos”. La interpretación de si una organización se clasifica o no en una de esas categorías, vagamente definidas, corresponde a las autoridades, que incluyen cada vez más en ellas a las organizaciones

detractoras del gobierno, preparando así el terreno para la tipificación como delito de las actividades de derechos humanos.

66. En particular, se ha acusado de socavar la “integridad del Estado” o de “manchillar la imagen del Estado” a las organizaciones no gubernamentales que denuncian los abusos de derechos humanos cometidos por las autoridades. En un caso, se acusó a una ONG dedicada a los derechos humanos de minorías de amenazar la integridad del Estado por haber utilizado el idioma de una minoría en un cartel. En otro caso, se denegó el registro de una ONG dedicada a los derechos humanos de homosexuales y lesbianas por considerar que sus objetivos eran “inmorales” y poco éticos. A la Representante Especial le preocupa, en particular, la práctica de varios Estados de categorizar sistemáticamente a las organizaciones que obran en pro de los derechos de las minorías o preconizan los derechos democráticos y de reforma constitucional o legislativa, como entidades ilícitas y, en algunos casos, incluso terroristas. Observa con preocupación que varios Estados perciben a la sociedad en general y a las organizaciones de derechos humanos en particular como grupos cuyo objetivo único debería ser ayudar al gobierno a alcanzar sus metas.

Fiscalización de las actividades de las organizaciones no gubernamentales por el Estado

67. En muchos países, las leyes que rigen el funcionamiento de las ONG imponen restricciones a las clases de actividades en que pueden participar las organizaciones de derechos humanos. En particular, en ciertas leyes se establece una lista restringida de actividades autorizadas, en tanto que en otras se prohíbe a las ONG participar en actividades de índole “política” o “sindical”, sin definir ninguno de los dos términos. Tal formulación entraña el riesgo de que se tachen de ilícitas las actividades de las ONG de derechos humanos que prestan asistencia jurídica, preconizan la reforma del sistema judicial, supervisan elecciones o defienden los derechos de los prisioneros políticos. En un caso, la ley asigna a los organismos de registro la tarea de “proporcionar orientaciones normativas a las ONG a fin de que armonicen sus actividades a la luz del plan de desarrollo nacional”. En virtud de otro artículo de la misma ley se otorga a esos órganos el derecho de realizar investigaciones e indagaciones en cualquier asunto” a fin de velar por que las ONG se atengan a su propio estatuto. Los Estados han esgrimido esas disposiciones contra las organizaciones de derechos humanos con miras a circunscribir sus actividades a las políticas gubernamentales y han adoptado leyes que convierten a las organizaciones de derechos humanos en simples asociados en la de ejecución de las políticas públicas.

68. El funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos también se ha visto muy afectado por el laborioso requisito jurídico de tener que informar constantemente a las autoridades acerca de sus actividades. Los requisitos que se imponen a las asociaciones de presentar al gobierno informes anuales y copias de sus decisiones en materia de gestión, así como de notificarle previamente los eventos que organicen, se han empleado para interferir en los programas de derechos humanos.

69. La Representante Especial recibe un número cada vez mayor de acusaciones de injerencia por parte de agentes estatales, en su mayoría miembros de las fuerzas de seguridad y de policía, en las actividades de las ONG. Se ha impedido a organizaciones de derechos humanos celebrar seminarios, conferencias y cursillos relacionados con cuestiones de derechos humanos. En algunos casos la intromisión en las

actividades de derechos humanos ha impedido a las organizaciones publicar informes sobre abusos de los derechos humanos mediante el secuestro de libros y publicaciones. En 2003, se impidió a un colectivo de madres celebrar una conferencia sobre la pena de muerte aduciendo que su asociación no estaba registrada. En 2003, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley marcial de un país irrumpieron en un seminario de capacitación e intentaron tomar el nombre de todos los participantes. En otro caso, la policía llegó a un seminario sobre votación y derechos electorales, pidió a todos los participantes que se fueran y obligó al equipo extranjero de capacitación en cuestiones electorales a subir a un avión.

70. Las organizaciones de derechos humanos también han tenido que hacer frente a una vigilancia invasiva por parte de la policía. La Representante Especial envió comunicaciones relativas a 22 redadas llevadas a cabo por organismos encargados de hacer cumplir la ley contra organizaciones de derechos humanos. Las redadas ilícitas han ofrecido a las autoridades la oportunidad de incautarse de documentos, archivos y bases de datos relativos a violaciones de derechos humanos, miembros de la organización, testimonios y casos que son objeto de investigación. La policía también ha confiscado equipo, como computadoras y cámaras fotográficas. Tales operaciones policiales, que suelen realizarse sin órdenes judiciales, ocurren con frecuencia en algunos países. Se trata de casos graves de injerencia en la labor de las organizaciones de derechos humanos. La incautación de información confidencial, en particular testimonios de víctimas o testigos y listas de nombres, representa una amenaza grave al funcionamiento y la credibilidad de las ONG de derechos humanos que puede llevar a que las personas cuyos nombres figuran en los documentos sean perseguidas. En un caso, durante una redada policial se colocaron pruebas para incriminar a defensores de derechos humanos. En otro caso la policía cercó una ONG para impedirle que celebrara una reunión de solidaridad con un defensor encarcelado. Además, las autoridades públicas, en particular las fuerzas de seguridad y de policía han sometido a vigilancia a los defensores de derechos humanos y han intervenido los teléfonos de sus oficinas.

D. Hostigamiento administrativo y judicial: motivos y procedimientos de disolución

71. Otro ámbito de importancia primordial para los defensores de los derechos humanos relacionado con la aplicación de las leyes en materia de ONG es la utilización indebida de las disposiciones relativas a la suspensión y la disolución de las organizaciones. En varios países, la legislación reconoce al Ministerio de Seguridad o su equivalente el derecho a hacer advertencias a las organizaciones. En un país, después de enviar dos advertencias, el Ministerio puede demandar a una organización y, en algunos casos, incluso ordenar su cierre. Las autoridades de determinados ministerios han abusado de su poder para hacer advertencias como medio de intimidar y amenazar a las ONG de derechos humanos. Muchas organizaciones no gubernamentales han sido demandadas o cerradas en virtud de ese procedimiento. En un país en particular, el Ministerio de Justicia ha llevado sistemáticamente a los tribunales a grupos de derechos humanos por irregularidades administrativas de importancia menor como tener una dirección distinta de la registrada oficialmente, no utilizar el papel con el membrete apropiado, utilizar un logotipo distinto del registrado, efectuar cambios en su junta directiva, etc. La Representante Especial ha examinado al menos 15 casos de ONG de derechos humanos contra las que se habían

entablado procedimientos judiciales por irregularidades como celebrar reuniones y publicar informes de derechos humanos. En un caso, se acusó a una ONG de publicar noticias sediciosas porque había informado de que 50 mineros habían sido sepultados vivos por la policía.

72. En algunos casos, los organismos de gobierno como los ministerios y administraciones territoriales están facultados para suspender las actividades de las ONG sin examen judicial previo. En un caso, la legislación concede a la administración territorial la facultad de suspender por un período de hasta tres meses las actividades de cualquier asociación por “perturbar el orden público” y al ministro la facultad de disolver cualquier asociación que se aparte de su objetivo original o cuyas actividades socaven gravemente el orden público o la seguridad del Estado. Si bien su decisión puede ser impugnada ante un tribunal administrativo, las disposiciones conceden a las autoridades públicas la facultad discrecional de poner fin al funcionamiento de las ONG. En un caso, las fuerzas de seguridad cerraron por la fuerza una red de derechos humanos de la mujer, sin justificación legal alguna.

73. Varias legislaciones permiten a las autoridades encargadas del registro de ONG dar de baja a las que se estime que hayan alterado su objetivo o persigan objetivos distintos de los declarados. En un caso, se dio de baja a una organización que defendía el adelanto y los derechos de la mujer porque “los particulares consignados en la solicitud de registro de la asociación eran falsos”. La organización había elaborado un documento en que se señalaban las cuestiones fundamentales que afectaban a la mujer y se ponía en duda que se reflejaran en los programas de los candidatos en las elecciones generales.

74. La Representante Especial observa que aun cuando esos procedimientos legales no se traduzcan en el cierre efectivo de organizaciones de derechos humanos, causan una gran merma en el tiempo de los defensores de derechos humanos y en los recursos financieros y humanos de las organizaciones. En un país, dos ONG de derechos humanos importantes han tenido que comparecer en varios centenares de juicios celebrados en relación con sus publicaciones porque presuntamente amenazaban la integridad territorial. En los juicios se ha condenado a algunas ONG a pagar multas elevadas, mientras que otras han sido absueltas.

E. Restricciones a la financiación

75. Un rasgo común de muchas leyes recientes sobre las organizaciones no gubernamentales que preocupa a los defensores de los derechos humanos es el carácter restrictivo de las disposiciones en materia de financiación. Un número creciente de leyes internas impone restricciones al origen de los fondos que reciben las ONG y exigen a tales organizaciones una autorización previa para acceder a fondos internacionales remitidos por nacionales desde el exterior o por donantes extranjeros.

76. Se han bloqueado las cuentas bancarias de ONG de derechos humanos o se han congelado sus activos a fin de impedirles acceder a financiación internacional. En un caso, el Ministerio del Interior prohibió a una organización de derechos humanos disponer de la segunda mitad de una subvención de la Comisión Europea destinada a financiar sus actividades. En consecuencia, la ONG no ha podido pagar el alquiler de su oficina y corre el riesgo de ser desalojada. En otro caso, una ONG de derechos humanos había recibido una donación por valor de 40.000 dólares de un donante internacional para ejecutar un proyecto de supervisión de los derechos humanos de

un año de duración y elaborar un informe, pero no pudo iniciar sus actividades al no tener la autorización necesaria para recibir la subvención, pese a haberla solicitado con suficiente antelación al Ministerio de Asuntos Sociales, de conformidad con las disposiciones en la materia. También se han impuesto restricciones a la manera en que los defensores de los derechos humanos pueden utilizar los fondos internacionales. En virtud de un decreto presidencial de un país, las ONG no pueden recurrir a la ayuda internacional para organizar “reuniones, manifestaciones o piquetes”, ni “redactar y distribuir propaganda o participar en actividades políticas de otra índole”.

77. Habida cuenta de los limitados recursos de que disponen las organizaciones de derechos humanos a nivel local, los requisitos legales de contar con una autorización previa para recibir fondos internacionales han afectado gravemente a la capacidad de los defensores de los derechos humanos para llevar a cabo sus actividades. En algunos casos, han puesto en grave peligro la propia existencia de las organizaciones de derechos humanos. La capacidad de los defensores para realizar sus actividades depende de su capacidad para recibir fondos y utilizarlos sin restricciones indebidas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Declaración.

78. Mientras que en muchos países las asociaciones y organizaciones sin fines de lucro están exentas de impuestos, unos cuantos han recurrido a las presiones fiscales para disuadir a los defensores de los derechos humanos de recibir fondos del exterior. En un Estado, se enmendó la ley tributaria en 2002 para incluir una disposición por la que todos los recursos que reciban las ONG de derechos humanos quedan sujetos a un impuesto del 25%. La disposición discrimina claramente las organizaciones de derechos humanos, ya que no se aplica a las organizaciones de beneficencia en los ámbitos del arte y la investigación científica. Las organizaciones de derechos humanos no han podido cumplir esta nueva disposición y corren el riesgo de ser enjuiciadas por infringir la ley.

F. Restricciones a la cooperación con asociados y organizaciones no gubernamentales internacionales de derechos humanos y represalias en ese ámbito

79. Se ha perseguido a los defensores de los derechos humanos por cooperar con ONG internacionales de derechos humanos. En un Estado, las autoridades están facultadas para prohibir que una ONG nacional se asocie con una organización internacional, pero no están obligadas a justificar su decisión. En virtud de la misma ley, las autoridades de registro pueden impedir que las organizaciones nacionales pasen a formar parte de grupos de fuera del país, sin especificar el fundamento de tal restricción.

G. Buenas prácticas y recomendaciones de conformidad con la Declaración

80. **Si bien muchas leyes que regulan el funcionamiento de las ONG han resultado problemáticas para los defensores de los derechos humanos, otras constituyen ejemplos de buenas prácticas. En esta parte del informe, la Representante Especial se basa en las buenas prácticas existentes para formular recomendaciones sobre disposiciones legislativas que están en consonancia con las normas**

internacionales de derechos humanos vigentes, incluida la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos.

81. Deberían redactarse y aplicarse leyes en materia de ONG que permitieran crear organizaciones de manera rápida, fácil y económica y facilitarían el otorgamiento de la personalidad jurídica. Debería permitirse a los particulares y entidades jurídicas, nacionales y extranjeras, e incluso a los organismos públicos, establecer y administrar independientemente asociaciones de defensa de los derechos humanos, de conformidad con derechos, prerrogativas e inmunidades claramente enunciados.

82. La Representante Especial formula las recomendaciones siguientes:

En relación con el registro:

a) **Derecho a registrar y deber de registrar.** Las organizaciones no gubernamentales tienen derecho a registrarse como personas jurídicas y a gozar de los beneficios conexos. Sin embargo, la Representante Especial también considera que el registro no debe ser obligatorio. Debería permitirse que las ONG existieran y realizaran actividades colectivas sin estar obligadas a registrarse, si así lo desearan;

b) **Favorecer los regímenes de declaración en lugar de los regímenes de registro.** Si bien la Representante Especial reconoce que los Estados pueden regular la libertad de asociación, los alienta a adoptar regímenes de “declaración” o “notificación”, en virtud de los cuales se considera que una organización adquiere personalidad jurídica en cuanto haya notificado su existencia a la administración pertinente proporcionándole información básica como el nombre y la dirección de los fundadores y el nombre, la dirección, los estatutos y los objetivos de la entidad;

c) **Proceso rápido.** En los casos en que existe un sistema de registro, la Representante Especial insiste en que debería permitirse el registro de entidades de manera rápida. La ley debe establecer claramente plazos máximos para que las autoridades estatales respondan a las solicitudes de registro; en caso de no responder, debería considerarse que la ONG en cuestión está autorizada para funcionar;

d) **Justificación de la decisión.** Las decisiones de denegación de registro deberían justificarse plenamente y no pueden basarse en motivos políticos. En los casos en que las decisiones no estén plenamente justificadas, debería considerarse que la ONG en cuestión está autorizada para funcionar;

e) **Criterios y procedimientos de registro claros y accesibles para el público.** Las leyes en materia de ONG deberían proporcionar información clara y accesible sobre el procedimiento de registro. Los documentos oficiales en que se detallan las medidas y los documentos necesarios para registrar una ONG, incluso las muestras de solicitud, deberían ser accesibles para las organizaciones y difundirse a todos los órganos del Estado. Es preciso impartir capacitación o instrucción a fin de velar por la aplicación homogénea de la ley e impedir interpretaciones arbitrarias de los criterios de registro;

f) **Documentos necesarios.** Las leyes en materia de ONG deberían impedir que se exigiera una documentación excesiva. Los documentos exigidos para

el registro deberían utilizarse únicamente con ese objeto y no con fines de inteligencia o de otra índole;

g) Presunción de legalidad. Se debería considerar que las ONG funcionan legalmente hasta que se demuestre lo contrario, en particular, durante todo el proceso de registro;

h) Independencia de los organismos de registro. Los organismos de registro deberían ser independientes del gobierno e incluir representantes de la sociedad civil. En particular, los miembros de tales organismos no deberían ser nombrados directamente por el gobierno, ni a discreción de éste;

i) Repetición del registro. En caso de que se adopte una nueva ley, debería considerarse que todas las ONG previamente registradas siguen funcionando legalmente y deberían establecerse procedimientos acelerados para que actualizaran su registro;

j) Procedimiento de apelación. Todas las ONG cuyas solicitudes hubieran sido rechazadas por el organismo de registro deberían poder impugnar esa decisión ante un tribunal independiente;

k) Organizaciones no gubernamentales extranjeras. Debería permitirse a las ONG extranjeras que realizan actividades de promoción de los derechos humanos registrarse y funcionar sin discriminación, sujetas únicamente a los requisitos estrictamente necesarios para establecer objetivos legítimos;

l) Financiación. Los gobiernos deberían permitir que las ONG accedieran a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional, a la cual la sociedad civil tiene el mismo derecho que los gobiernos. Los únicos requisitos legítimos aplicables deberían ser los que atañen a la transparencia;

En relación con los objetivos y actividades de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos:

m) Las autoridades gubernamentales deberían abstenerse de someter a fiscalización a priori los objetivos de las ONG. La legalidad de los objetivos de una organización y su conformidad con la ley deberían examinarse solamente cuando se interpusiera una demanda contra la organización. Únicamente los órganos judiciales independientes deberían tener competencia para examinar los objetivos de las organizaciones y determinar si éstos infringen o no la legislación vigente;

n) No se debería imponer restricción alguna a las clases de actividades que llevan a cabo los defensores de los derechos humanos en defensa de esos derechos, siempre y cuando observen el principio de la transparencia y la no violencia. Entre los objetivos legítimos se debería incluir el derecho a participar en la defensa de las normas de derechos humanos, incluso, entre otros, el fomento de los derechos democráticos, la promoción de las reformas constitucionales, la difusión de opiniones y hechos contrarios a las políticas y actividades del gobierno y la promoción de la rendición de cuentas por parte del Estado;

o) Es preciso definir claramente las restricciones por motivos “morales/éticos/de orden público” y los criterios aplicables para limitar el derecho de libre asociación. Deberían excluirse categóricamente de estas restricciones todas las actividades relacionadas con los derechos humanos;

p) Por ley, debería prohibirse la injerencia de los Estados en la estructura administrativa y las actividades de las ONG. En particular, la Representante Especial alienta a los Estados a que revoken las disposiciones jurídicas que permiten al Estado controlar en alguna medida las actividades de defensa de los derechos humanos. En caso de que surjan dudas respecto de las actividades de una organización, éstas deberían ser examinadas por una autoridad judicial justa, imparcial e independiente en procedimientos judiciales que fueran transparentes, se ajustaran a los principios del debido proceso y estuvieran abiertos al público y al examen internacional;

q) Los Estados deberían comprometerse a capacitar a sus autoridades, en particular a las fuerzas de policía y de seguridad, sobre cómo aplicar la ley a nivel local a fin de velar por que todos comprendieran, respetaran y protegieran la libertad de asociación de los defensores de los derechos humanos;

En relación con la suspensión y el cierre de organizaciones no gubernamentales:

r) **Suspensión.** Las autoridades públicas no deberían estar facultadas para suspender arbitrariamente las actividades de los grupos de derechos humanos. Únicamente los tribunales deberían tener competencia para ordenar una suspensión, y sólo en situaciones de peligro claro e inminente que pudieran resultar directamente de tales actividades y se hubieran determinado objetivamente;

s) **Disolución.** Las medidas que adoptaran los gobiernos contra las ONG deberían ser proporcionadas y estar sujetas al recurso de apelación y al examen judicial. Las irregularidades administrativas y los cambios de importancia menor en los particulares de una organización nunca deberían considerarse motivo suficiente para cerrarla;

En relación con la financiación:

t) La ley debería garantizar y facilitar el acceso a la financiación, incluso la proveniente de fuentes extranjeras, destinada a defender los derechos humanos.