Naciones Unidas A/71/394

Asamblea General

Distr. general
21 de septiembre de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones
Tema 68 c) del programa
Promoción y protección de los derechos humanos: situaciones de los derechos humanos e informes de relatores y representantes especiales

Situación de los derechos humanos en Belarús*

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Sr. Miklós Haraszti, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Belarús, presentado de conformidad con la resolución 29/17 del Consejo de Derechos Humanos.

* Este informe se ha presentado fuera de plazo para tener en cuenta las elecciones parlamentarias celebradas en Belarús el 11 de septiembre de 2016.

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Belarús

Resumen

El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Belarús presenta este informe de conformidad con la resolución 29/17 del Consejo de Derechos Humanos.

El Relator Especial se centra en los derechos humanos en el contexto de los procesos electorales en Belarús, en particular en relación con las elecciones parlamentarias celebradas el 11 de septiembre de 2016. Examina los patrones de las violaciones de los derechos humanos sistémicas y con fines concretos que han hecho de Belarús el único país europeo que en la última década no tenía miembros de la oposición en su parlamento. Analiza por qué las elecciones celebradas en septiembre no han aportado mejoras en la gobernanza de los derechos humanos, caracterizada esencialmente por la opresión, y en lo referente al control total que ejerce el Gobierno sobre los resultados de las elecciones, pese a que dos candidatas independientes del Gobierno se hayan incorporado al parlamento.

El Relator Especial llega a la conclusión de que el entorno en el que se celebran las elecciones en Belarús sigue sin cumplir las normas internacionales de derechos humanos reconocidas por el país. Sus conclusiones ponen de relieve la privación de un espacio real para que los ciudadanos expresen sus preocupaciones en un sistema que ha cerrado la puerta a todas las opiniones divergentes en el debate público. Siguen sin respetarse deliberadamente las libertades de expresión, asociación y reunión, por lo que no es apropiado calificar las elecciones de justas o transparentes.

La ausencia de un conjunto de normas y procedimientos relativos a las elecciones que sea compatible con los derechos humanos, la falta de elementos que restrinjan el ejercicio del poder por el órgano ejecutivo y un parlamento ineficaz en Belarús, tanto *de jure* como *de facto,* revelan que, aunque se celebren elecciones periódicamente, estas se han convertido en meras ceremonias simbólicas para restablecer las autoridades en funciones y no ofrecen la posibilidad de que se cumpla la voluntad de los votantes.

Por tanto, el Relator Especial formula recomendaciones para mejorar la situación de los derechos humanos en Belarús de conformidad con las obligaciones internacionales del país.

I. Introducción

A. Antecedentes

1. El Consejo de Derechos Humanos estableció el mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Belarús en su resolución 20/13 en respuesta a la oleada de detenciones masivas y la represión por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley inmediatamente después de las elecciones presidenciales de 2010. El Relator Especial asumió sus funciones el 1 de noviembre de 2012. El 1 de julio de 2016, en su resolución 32/26, el Consejo prorrogó por un año el mandato.

2. En su informe más reciente al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/32/48), el Relator Especial describió la desoladora situación de los derechos humanos en Belarús y destacó que no se había producido ningún cambio sustantivo en el sistema consagrado de opresión de los derechos humanos.

3. El Relator Especial acogió con satisfacción la liberación de seis presos políticos (*ibid*., párr. 4); no obstante, todavía tienen que restablecerse sus derechos civiles y políticos. Como consecuencia, la mayoría de los presos políticos que han sido puestos en libertad, entre ellos varios antiguos candidatos presidenciales y parlamentarios, no pudieron presentarse a las elecciones presidenciales de 2015 ni a las elecciones legislativas de 2016.

4. En su anterior informe a la Asamblea General (A/68/276), el Relator Especial ofreció un panorama de las elecciones y los referendos celebrados desde 1991, cuando Belarús se convirtió en un Estado independiente. Desde la publicación de ese informe, se han celebrado elecciones parlamentarias en septiembre de 2012, elecciones locales en 2014 y elecciones presidenciales en octubre de 2015. Si bien el mandato del Relator Especial no implica la observación, *per se*, de las elecciones en Belarús, es prerrogativa del Relator Especial evaluar si el proceso electoral y su entorno en el país son compatibles con las normas internacionales de derechos humanos reconocidas por Belarús.

5. El Relator Especial señala que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) consideró que las elecciones presidenciales celebradas en octubre de 2015 no fueron más abiertas ni justas que las de 2010. No obstante, no se produjeron actos de violencia durante las elecciones presidenciales de octubre de 2015 ni durante las elecciones parlamentarias de septiembre de 2016.

6. Sin embargo, el carácter positivo y libre de violencia de las elecciones celebradas en 2015 y 2016 preocupa al Relator Especial ya que la no agresión por parte de los órganos encargados de hacer cumplir la ley podría poner de manifiesto un sistema más elaborado de temor a las manifestaciones de decepción colectiva por el control pleno de las elecciones. Los informes de la misión de observación internacional llevada a cabo por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE revelaron la naturaleza deficiente, en el plano jurídico y en la práctica, de esas elecciones, mostrando que en materia de calidad no había una diferencia sustantiva con las elecciones celebradas en 2010, excepto por el hecho de que se vieron tristemente empañadas por la violencia que ejercieron los

órganos encargados de hacer cumplir la ley contra las protestas relacionadas con las elecciones.

7. El Relator Especial considera que la diferencia en el nivel de las protestas y la consiguiente violencia ejercida por los órganos encargados de hacer cumplir la ley entre las elecciones celebradas en los dos últimos años, por un lado, y las de 2010, por el otro, obedece a dos motivos básicos.

8. En primer lugar, la arraigada inexistencia, prolongada durante decenios, de vectores colectivos de expresión de preocupaciones legítimas en la sociedad, en particular en las esferas económica y social, explica la apatía de los ciudadanos frente a la falta de promoción de los derechos humanos. La mayoría de los ciudadanos sigue trabajando para empresas estatales o del aparato estatal que se encuentran bajo el mando único y supremo del Presidente en ejercicio de los últimos decenios.

9. El otro motivo es el terrible efecto del aumento de enfrentamientos violentos civiles e internacionales en la vecina Ucrania desde 2014. Una interminable situación de peligro para las vidas, los bienes y la integridad territorial de ese país postsoviético hermano que los medios de comunicación del Gobierno, que son la principal fuente de información para los ciudadanos de Belarús, interpretan como resultado directo de las protestas que precedieron a los cambios en Ucrania. Así pues, el temor a que surgieran consecuencias internacionales similares también tuvo un efecto disuasivo sobre la libre manifestación de las opiniones de los ciudadanos respecto a cuestiones públicas de Belarús.

10. Otra mejora, en comparación con diversas elecciones legislativas previas celebradas en Belarús, fue la admisión en el parlamento de dos candidatas con programas que eran críticos con el gobierno actual: Hanna Kanopatskaya, del Partido Civil Unido, y Alena Anisim, Vicepresidenta de la Sociedad del Idioma Bielorruso. Se trata de la primera concesión en dos decenios, durante los que Belarús no ha tenido siquiera un mínimo de variedad política en el parlamento.

11. Los analistas nacionales y extranjeros explican que las concesiones son el resultado de la necesidad del Gobierno de Belarús de demostrar un cambio ante algunos de sus asociados en materia de política exterior, que durante mucho tiempo habían expresado sus expectativas de que se iniciara el pluralismo.

12. No obstante, incluso la llegada bien recibida al parlamento de una miembro del partido de la oposición y una activista cultural independiente demostró que el carácter del proceso electoral no había cambiado y estaba totalmente guiado. El Relator Especial considera que, si bien era un gesto hacia sus asociados en materia de política exterior, la manera en que admitieron simbólicamente a los dos miembros de la oposición sirvió para demostrar al país que no había cambiado el mando central con los resultados de las elecciones. Se trató también de una medida dirigida a sembrar la discordia entre los partidos de la oposición.

13. En su informe más reciente al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/32/48), el Relator Especial señaló que las elecciones de los 110 miembros de la Cámara de Diputados, previstas entonces para el 11 de septiembre de 2016, debían considerarse un elemento de referencia para medir los progresos alcanzados en relación con los derechos civiles y políticos en Belarús.

14. De hecho, el ansia de estabilidad que muestra la población y la resultante celebración pacífica y sin protestas de las elecciones en 2016, ofrecieron la oportunidad a las autoridades de demostrar su compromiso político y el apoyo a una sociedad más abierta en su conjunto, así como a la promoción de los derechos humanos en el seno del Estado. No obstante, la falta de voluntad política por parte de la Administración para utilizar progresivamente su autoridad absoluta obstaculizó toda reforma o transición hacia una mejor gobernanza en lo relativo al estado de derecho.

15. No se avanzó en ninguno de los componentes de referencia de elecciones libres y limpias: igualdad de acceso a los medios de comunicación al servicio de los candidatos, una participación verificable, un escrutinio honesto y un parlamento pluralista que representara la voluntad de los votantes, en lugar de limitarse a promover los planes del aparato estatal titular.

B. Metodología

16. Al desempeñar sus funciones, el Relator Especial trata de recopilar toda la información posible de diversas fuentes, entre las que cabe destacar las autoridades de Belarús, los agentes de la sociedad nacionales y extranjeros, los mecanismos de derechos humanos internacionales y regionales, la comunidad diplomática y cualquier otro asociado que pueda contribuir a comprender mejor la situación sobre el terreno.

17. El Relator Especial lamenta que el Gobierno no coopere con el titular del mandato. Sigue sin recibir respuesta a las cartas en las que solicita visitar el país. Reitera una vez más su disposición a colaborar, incluso progresivamente, con el Gobierno, empezando por los aspectos que ambos reconocen que constituyen un motivo de preocupación en materia de derechos humanos.

18. Habida cuenta de que este informe se centra en la situación de los derechos humanos en el contexto de las elecciones parlamentarias celebradas en septiembre de 2016, el Relator Especial se basó en la información objetiva disponible, principalmente de datos oficiales, los informes de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluido el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal.

19. No obstante, antes de entrar en detalles sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las elecciones, el Relator Especial destaca la función del parlamento en una democracia, ya que se considera que las elecciones son el acto más importante para constituir esa institución básica de gobierno autónomo que representa al pueblo. Por tanto, es necesario recordar brevemente el valor añadido de un parlamento pluralista desde una perspectiva de derechos humanos, así como sus bases.

II. La función del parlamento en una democracia

20. De conformidad con el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos ...”. La participación de todos los ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos es más amplia que la simple participación en las elecciones. Por tanto, el Estado tiene la obligación positiva de garantizar que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de expresar sus opiniones cuando no estén satisfechos con la dirección de los asuntos públicos. La obligación no puede interpretarse únicamente como el suministro de medios para apoyar solo la dirección de los asuntos públicos por el poder ejecutivo. Al aplicarse al funcionamiento del parlamento, la obligación consiste en la representación necesaria de opiniones divergentes en la cámara y la obligación de velar por el respeto de su expresión.

21. Un parlamento es la piedra angular de todo sistema democrático. Es el lugar en el que los diferentes grupos interesados de la sociedad se reúnen para intercambiar, confrontar y adaptar sus opiniones sobre el bien común y, finalmente, formular las normas para un destino común a partir de diversas aportaciones. Incluso en un mundo cambiante en el que las manifestaciones de interés de los ciudadanos pueden adoptar diferentes formas, sobre todo a través de los medios sociales, en los parlamentos se teje el entramado social básico: la legislación.

22. Tradicionalmente, se acepta que los parlamentos desempeñan las siguientes funciones: formular leyes, votar presupuestos, supervisar al poder ejecutivo y representar a la nación. Los parlamentos también tienen otras funciones derivadas de las anteriores, como promover la buena gobernanza, velar por el estado de derecho y proteger y promover los derechos humanos adoptando leyes que se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos.

23. Para desempeñar esas tareas, los parlamentos deben ser inclusivos, responsables y eficaces. Un parlamento debe reflejar la variedad de opiniones y, en la medida de lo posible, nadie debe sentir que no se tienen en cuenta sus opiniones en los debates. Por tanto, se requiere la presencia de la pluralidad de puntos de vista y opiniones, expresados por medio de partidos políticos formados y registrados libremente. La responsabilidad de un parlamento significa que los ciudadanos pueden cambiar la composición política de su órgano legislativo removiendo a los miembros periódicamente, a través de elecciones, si no cumplen la misión prometida. Un parlamento debe tener capacidad para desempeñar sus funciones de tal manera que pueda contribuir al marco jurídico, pese a las posibles opiniones divergentes del poder ejecutivo.

24. La experiencia muestra que el doble objetivo de la rendición de cuentas y la gobernabilidad de una democracia se cumple mejor con un proceso legislativo representativo, en vez de solo con una democracia directa. Por tanto, un parlamento debe estar compuesto por miembros que transmitan las diferentes aspiraciones de los ciudadanos que los escojan. Teniendo en cuenta que esas aspiraciones no son necesariamente solo diversas, sino también cambiantes, el sistema de representación debería permitir la representación de opiniones tan variadas a través de un sistema

pluralista de partidos políticos para evitar una desconexión entre las aspiraciones y el corpus jurídico adoptado, con la consecuencia de que se alimenta la frustración en determinados sectores de la sociedad.

25. El sistema electoral que da lugar a la composición de un parlamento es uno de los principales elementos que puede asegurar la realidad de su naturaleza democrática. El entorno general en el que opera el parlamento (el equilibrio entre los diversos poderes del Estado descritos en una constitución) y el marco jurídico que rige los derechos y las libertades de los ciudadanos influye en la manera en que el parlamento desempeña sus funciones.

26. Una parte igualmente constitutiva de una democracia parlamentaria, representativa y electiva es lo que podría denominarse "el parlamento de la opinión", es decir, medios de comunicación multicéntricos, desmonopolizados y competitivamente pluralistas fuera del alcance del parlamento político. Los medios de comunicación deberían poder reflejar libremente, y conformar libremente, de manera desmonopolizada, las opiniones en constante cambio de la población. A veces es difícil que los legisladores acepten que la función democrática de los medios de comunicación entraña el poder de examinar minuciosamente las actividades del órgano legislativo, y esa relación no debe ser automáticamente mutua. Para garantizar la composición abierta del proceso político en una democracia funcional, el parlamento legal nunca debe poder definir "el parlamento de la opinión", ni siquiera coaccionar a los medios de comunicación a que reproduzcan las dimensiones políticas del parlamento legal en funciones.

27. Los parlamentos desempeñan un papel crítico en la promoción de la democracia, la buena gobernanza y los derechos humanos, y no solo mediante la ratificación de tratados internacionales. Los derechos humanos pueden verse amenazados por el poder ejecutivo o tal vez deban plasmarse en nuevas normas. Por ejemplo, los parlamentos deben revisar las leyes que contengan disposiciones discriminatorias o cualquier disposición que no cumpla las normas internacionales de derechos humanos. Por tanto, se alienta a los parlamentos a que participen en el proceso del examen periódico universal, en particular mediante los esfuerzos conjuntos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Unión Interparlamentaria (véase A/70/917, párr. 40).

28. El Relator Especial subraya que, en los últimos decenios, el parlamento de Belarús ha estado formado solo por miembros partidarios del Gobierno. Incluso tras las elecciones de 2016, el 97% de los miembros del parlamento reconoció que era partidario del Gobierno. Además, el parlamento solo ha aprobado algunas leyes en años, concebidas y formuladas por la Administración presidencial. La mayor parte del sistema jurídico nacional está formado por decretos presidenciales. Por tanto, tal vez se pueda describir al parlamento de Belarús como no pluralista y no eficaz.

III. Elecciones y derechos humanos

29. En este informe, el Relator Especial se centra en los derechos humanos en el contexto de los procesos electorales en Belarús, teniendo presentes las elecciones parlamentarias del 11 de septiembre de 2016.

30. En todos los países, la participación en las elecciones parlamentarias es clave para vincular la voluntad del pueblo con la dirección de los asuntos en todas las esferas por parte del Gobierno. En la Declaración Universal de Derechos Humanos se estipula que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público” (art. 21, 3)). En el artículo 25 b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reitera la importancia primordial de celebrar elecciones periódicas, auténticas, que garanticen la libre expresión de la voluntad de los electores.

31. La celebración de elecciones libres y limpias, mediante procesos que respeten todos los derechos humanos para todos, es un componente fundamental de los sistemas políticos que respetan los derechos humanos. En este entorno estimulante las sociedades pueden vivir y desarrollarse sin miedo a un ejercicio arbitrario del poder ejecutivo o económico.

32. El respeto por los derechos humanos al aprobar y aplicar leyes es lo que realmente puede denominarse “estado de derecho”, frente al “estado por decreto”. Muchos factores contribuyen a que en las elecciones realmente se respeten y promuevan los derechos humanos *ipso facto*.

33. Todos los ciudadanos con edad para votar deberían poder participar en las elecciones y presentar su candidatura, independientemente de su condición económica, origen social, género o condición física. Las autoridades deben garantizar que los ciudadanos dispongan de acceso a información plural sobre los candidatos y sus perfiles políticos, y que los medios de comunicación sean capaces de ofrecerla. La libertad de reunión y de asociación pacíficas es necesaria para asegurar que los ciudadanos puedan intentar libremente convencer a los demás, de forma pública y colectiva, para que cambien de opinión. Con miras a garantizar el derecho de cualquier ciudadano a presentarse a las elecciones o votar sin estar sometido a ningún tipo de “restricciones indebidas” (art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y sin temor a represalias por ello, se necesitan reglamentos no discriminatorios para las campañas, una administración electoral y un sistema de recuento de votos que cuenten con comisiones independientes e imparciales, y la libre circulación de observadores nacionales e internacionales. Un ambiente electoral libre de temor depende también de que esté disponible un sistema eficaz e independiente de recurso y reparación, capaz de dirimir democráticamente las disputas que surjan en el ámbito de las elecciones.

34. Todos los derechos y las libertades que se mencionan pueden sufrir restricciones siempre que estas no afecten a la esencia del derecho. El Comité de Derechos Humanos ha afirmado que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse[1].

35. El Relator Especial recuerda que, desde 1991, se han celebrado en Belarús cinco elecciones presidenciales (1994, 2001, 2006, 2010 y 2015), cinco elecciones parlamentarias (1995, 2000, 2004, 2008 y 2012) y seis elecciones locales (1995, 1999, 2003, 2007, 2010 y 2014). Ninguna de las que contaron con observadores de

[1] Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) sobre las libertades de opinión y de expresión (artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), párr. 21.

la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE se consideró libre y limpia[2].

36. El hecho de que, hasta las elecciones parlamentarias de 2016, los candidatos de la oposición no hubieran ganado ninguno de los 110 escaños, y en las elecciones de 2016 solo ganaran dos, es una consecuencia bastante directa de la situación general de los derechos humanos que rodea a las elecciones en Belarús. El Relator Especial recuerda que actualmente Belarús prácticamente sigue siendo el único Estado de Europa con un parlamento en el que no hay ninguna fuerza de la oposición. Esta situación se ha mantenido invariable desde 2004, tanto si la oposición ha boicoteado las elecciones como si no.

37. En general, pese al número de partidos inscritos (15), el sistema de partidos es deficiente[3]. El hecho de que no se haya inscrito ningún partido desde el año 2000, pese a las reiteradas solicitudes de inscripción de varios partidos, revela que la vida política en Belarús se encuentra artificialmente congelada.

38. Si bien el Relator Especial acogió con satisfacción la liberación de seis presos políticos antes de las elecciones presidenciales de octubre de 2015, ello no supuso ningún avance considerable en materia de derechos políticos en Belarús: no se habían restablecido los derechos civiles y políticos de los opositores ya que no pudieron presentar su candidatura.

39. La magnitud de la represión de las manifestaciones pacíficas posteriores a las elecciones presidenciales de 2010 puso de manifiesto un sistema general de opresión de los derechos humanos de toda la sociedad bielorrusa cuya guía de acción se ha venido elaborando gradualmente durante los últimos seis años, como describió el Relator Especial en todos sus informes. El Relator Especial considera que, desde 2010, el principal objetivo del Gobierno en materia de derechos civiles y políticos ha sido evitar toda competencia creíble capaz de modificar los resultados en futuras elecciones. El análisis del marco jurídico y de las prácticas del Estado revela hasta qué punto el poder ejecutivo ha bloqueado los intentos individuales y colectivos de canalizar las opiniones de los ciudadanos hacia una dirección diferente a la del Presidente.

40. En su anterior informe a la Asamblea General (A/68/276), el Relator Especial había sugerido que su informe se leyera junto con el informe a la Asamblea del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (A/68/299), que trataba sobre dichas libertades en el contexto de las elecciones. En esos dos informes, que se presentaron a la Asamblea al mismo tiempo, se recalcaba la importancia de que los Estados respetaran sus obligaciones de promover y proteger esas libertades en general, y en particular, durante los procesos electorales. El Relator Especial lamenta que las deficiencias señaladas por el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sigan representando obstáculos importantes para el proceso electoral en Belarús, cuya respetuosidad con los derechos humanos se está evaluando.

[2] La OSCE no supervisó elecciones locales en Belarús.

[3] Informe de la misión de evaluación de las necesidades realizado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE con motivo de las elecciones presidenciales del 11 de octubre de 2015.

IV. Marco jurídico

41. El Código Electoral se aprobó el 11 de febrero de 2000 y fue enmendado posteriormente en 2000, 2003, 2006, 2010, 2011, 2013 y 2014. La OSCE señaló que, en las enmiendas más recientes, de 2013 y 2014, no se aplicaron las principales recomendaciones que había formulado la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos[4], por lo que esta formuló más recomendaciones para futuras enmiendas, en términos generales, sobre una amplia reforma jurídica y sobre aspectos concretos como la inclusión de garantías procesales que aseguraran la integridad y la transparencia en todas las etapas del proceso electoral.

42. Como describieron la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE y el Relator Especial, en su anterior informe a la Asamblea General (A/68/276), el Código Electoral y demás legislación pertinente contenían limitaciones sobre los derechos y las prácticas esenciales para la celebración de unas elecciones en las que se respetaran los derechos humanos. El nivel de restricciones detalladas y elaboradas sobre el derecho a ser elegido, a votar libremente, a las libertades de expresión, opinión, reunión y asociación pacíficas y a la reparación efectiva, al juicio justo y a las garantías procesales, y la falta de cambios sustantivos en el marco jurídico pese a las numerosas recomendaciones de diversos mecanismos, muestran que el poder ejecutivo ignora de forma persistente los derechos sin los cuales ningún entorno jurídico puede favorecer la celebración de elecciones libres y limpias.

43. El Relator Especial recuerda que la legislación vigente podría enmendarse fácilmente para permitir la celebración de elecciones libres y limpias. Es consciente de que el 12 de febrero de 2016 se creó un grupo de expertos interdepartamentales sobre las recomendaciones formuladas por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE en relación con las medidas para mejorar el proceso electoral. Según la Oficina, el grupo de expertos formuló recomendaciones a la Comisión Electoral Central, que aprobó dos de ellas (aunque ninguna con validez jurídica). Una consistía en permitir, pero no exigir, la publicación en Internet de información sobre las sesiones de las comisiones electorales y las decisiones sobre los casos de controversias electorales, así como de los derechos de los observadores[5]. No obstante, el Relator Especial entiende que la Comisión analizará los posibles cambios en el Código Electoral después de la celebración de las elecciones parlamentarias de septiembre de 2016. Por tanto, se seguía perdiendo la oportunidad de cumplir las recomendaciones de la OSCE, así como otras recomendaciones en materia de derechos humanos, para demostrar el compromiso político de realizar un cambio significativo antes de las elecciones de 2016. Al Relator Especial también le preocupa que la sociedad esté representada en el grupo de trabajo solo de manera simbólica. No obstante, el proceso demostró su viabilidad técnica para emprender reformas si existe la voluntad política de seguir esa senda.

[4] Misión de observación electoral de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, informe final sobre las elecciones presidenciales celebradas el 11 de octubre de 2015 en Belarús; se puede consultar en www.osce.org/odihr/elections/belarus/218981.

[5] Misión de observación electoral de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, informe provisional sobre las elecciones parlamentarias en Belarús, 2 a 26 de agosto de 2016; se puede consultar en www.osce.org/odihr/elections/belarus/261741.

44. Las recomendaciones formuladas tras las elecciones parlamentarias de 2012 por observadores internacionales, como la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, y en los informes del Relator Especial, y que todavía no se han aplicado, contienen dos elementos de suma importancia. Uno es garantizar la independencia de las comisiones electorales, lo que incluye una composición plural, y el otro es realizar un recuento de votos transparente, lo que incluye un procedimiento detallado para la observación plena y abierta por los miembros de la comisión electoral y otras partes interesadas.

45. Al Relator Especial le preocupa que la garantía de buena voluntad de las autoridades para abordar las cuestiones de derechos humanos señaladas por órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos no se vea complementada por cambios reales, aunque sean graduales, en la realidad de la vida política de Belarús. De hecho, varios actos legislativos o decretos presidenciales que no abordan directamente el proceso electoral están relacionados con él. En particular, el Relator Especial señala que las denegaciones de inscripción de partidos políticos han persistido desde la aprobación de las enmiendas a la Ley de Asociaciones Públicas, de 20 de febrero de 2014. Los partidos políticos, como cualquier otra asociación, deben inscribirse a través del régimen en el que se exige la autorización previa (véase la secc. V. B. sobre la libertad de asociación), que, de hecho, puede utilizarse para denegar la legalidad de toda entidad que pueda expresar opiniones críticas con la Administración. Otro ejemplo es la aprobación del decreto presidencial núm. 5, de 31 de agosto de 2015, por el que se prohíbe el uso de fondos extranjeros por asociaciones públicas para diversos fines, entre ellos las elecciones. De igual modo, la Ley sobre Actos de Masas, aprobada en 2014, impone límites razonables a la libertad de reunión.

46. La combinación de un código electoral que no respeta los derechos humanos y un marco jurídico general que no favorece la libertad de expresión y asociación hace que sea prácticamente imposible la expresión de opiniones discrepantes y, por tanto, su manifestación en el parlamento. La selección arbitraria y simbólica de opositores para que accedan al parlamento, como ha ocurrido en las elecciones de 2016, no frenará el gran alcance de la facultad discrecional del poder ejecutivo, que le permite no inscribir o suprimir la inscripción de partidos políticos. El camino a seguir se basará en reforzar los requisitos básicos del estado de derecho en Belarús.

V. Los derechos humanos y el estado de derecho en los procesos electorales

A. Libertad de opinión y expresión y libertad de los medios de expresión

47. El pleno disfrute del derecho a la libertad de opinión y expresión debería estar en la base de todo proceso electoral, antes, durante y después de la celebración de elecciones. El Comité de Derechos Humanos hizo hincapié en que “los votantes deben ser capaces de emitir y formar sus opiniones independientemente, libres de violencia, amenazas de violencia, obligación, presión o manipulación de cualquier

tipo”[6]. Dichas garantías se prevén en los artículos 33 y 34 de la Constitución, según los cuales “no se permitirá el monopolio de los medios de comunicación de masas ... ni la censura”.

48. El Relator Especial recuerda que Belarús es el único país europeo que no cuenta con un medio de radiodifusión de propiedad privada con cobertura nacional. Los medios de comunicación impresa de propiedad privada deben someterse a un proceso de inscripción en el que se exige la autorización previa, por lo que quedan sometidos al sistema de distribución administrado por el Estado.

49. La situación por la cual todos los medios de comunicación dependen totalmente del Gobierno ha persistido durante décadas, y las autoridades no otorgaron licencia ni inscribieron a ningún nuevo órgano de prensa público de alcance nacional antes o durante las elecciones de 2016. Además, las modificaciones hechas a la Ley de Medios de Comunicación de Masas en julio de 2015 impusieron un proceso de inscripción ante el Ministerio de Información a toda persona o entidad que distribuya medios de comunicación impresas. A consecuencia de ello, se estima que solo unos 30 órganos de comunicación de masas en Belarús se ocupan de cuestiones sociopolíticas, y unos 12 de ellos han sido eliminados de las redes estatales de distribución[7].

50. En el artículo 5 de la Constitución se estipula que los partidos políticos y otras asociaciones políticas tendrán derecho a utilizar los medios de comunicación de masas del Estado con arreglo al procedimiento establecido por la ley. Sin embargo, durante las elecciones presidenciales de 2015, el presidente en ejercicio recibió el 48% de la cobertura mediática, mientras que los otros candidatos recibieron solo una muy limitada cobertura (el máximo fue del 8% para la Sra. Korotkevich)[8]. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) informó en detalle acerca de la utilización desequilibrada de los medios de comunicación del Estado en favor del Presidente. Por su parte, del 3 al 5 de octubre de 2015 no se pudo acceder a la agencia de noticias privada BelaPAN, al parecer debido a ataques cibernéticos. Durante la campaña, la retórica del Presidente/candidato se recicló a través de los medios de comunicación del Estado, distorsionando así lo que debería haber sido una presentación neutra. El Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación también expresó preocupación por el acoso a los periodistas, observando una “tendencia destructiva”[9].

51. El acceso a los medios de comunicación se deterioró aún más durante la campaña de 2016. Todos los observadores independientes, así como la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, entidad intergubernamental, consideraron que los noticieros de los medios de comunicación estatales se centraban mayormente en las actividades del Presidente y de otros

[6] Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 25 sobre el derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho a la igualdad de acceso a la administración pública (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), párr. 19.

[7] Según el Presidente de la Asociación Bielorrusa de Periodismo, Andrei Bastunets. Véase http://spring96.org/en/news/83714.

[8] Véase la nota al pie de página 4 *supra*.

[9] Comunicado de prensa de fecha 3 de abril de 2015, que puede consultarse en www.osce.org/fom/150011.

funcionarios gubernamentales, así como en las declaraciones de carácter político formuladas por la Directora de la Comisión Electoral Central. Por su parte, prácticamente no hubo cobertura de las actividades de la campaña de los candidatos, limitándose prácticamente a breves discursos pregrabados[10]. En el informe de la Oficina de la OSCE se señaló que dicha cobertura de la campaña había "reducido la oportunidad de los votantes de recibir efectivamente información sobre el candidato".

52. Preocupa mucho al Relator Especial el clima de miedo e intimidación que prevalece en la comunidad de periodistas desde la implantación de la campaña represiva en 2010.

53. En particular, las disposiciones legales relativas a la protección de la "reputación de la República" restringen el libre debate. En el artículo 369-I del Código Penal se tipifica como delito desacreditar a Belarús facilitando a las organizaciones internacionales "información falsa" sobre la situación en el país o la situación jurídica de sus ciudadanos.

54. Varias restricciones a las comunicaciones en época electoral tienen por objeto proteger a los funcionarios públicos. En su resolución 22/6, el Comité de Derechos Humanos exhortó de forma unánime a los Estados a asegurarse de que las disposiciones jurídicas no impidieran a los funcionarios públicos rendir cuentas. En Belarús, el artículo 47 del Código Electoral prohíbe que el material de las campañas contenga "insultos o calumnias contra los cargos oficiales de la República de Belarús y otros candidatos". Si se concluye que un candidato rival ha contravenido esta disposición, se puede revocar su inscripción. La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho señaló que en Belarús la protección de la reputación o los derechos de otras personas se utilizaba para "limitar, restringir o anular el derecho de las personas a la libertad de expresión y a la libre manifestación de sus ideas políticas"[11].

55. En cumplimiento de las reglas sobre la acreditación, los periodistas extranjeros deben ser acreditados de acuerdo a un régimen de permisos concedidos por el Gobierno, que también tienen el derecho a denegar la acreditación de periodistas bielorrusos que trabajen para medios extranjeros o para medios bielorrusos establecidos fuera del país. Según la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, dichos requisitos legales constituyen "restricciones desproporcionadas y poco razonables sobre la libertad de expresión y el derecho a divulgar información".

56. Las enmiendas hechas a la Ley de Medios de Comunicación de Masas en 2014 también ha dado lugar a restricciones en el uso de Internet por los medios de comunicación. Si se sospecha que un medio de comunicación en línea (cuyos

[10] Los canales de televisión estatales dedicaron el 83% de su cobertura informativa al Presidente y a funcionarios gubernamentales, 16% a la Comisión Electoral Central y 1% a todos los demás candidatos juntos. La declaración de las conclusiones preliminares sobre las elecciones parlamentarias en Belarús, del 11 de septiembre de 2016, puede consultarse en www.osce.org/odihr/elections/belarus/257436.

[11] Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, opinión conjunta sobre la legislación laboral de la República de Belarús, 2006. Puede consultarse en www.osce.org/odihr/elections/belarus/25360, párr. 67.

dueños son responsables del contenido y de los comentarios sobre los artículos publicados) difunde información (incluidos informes) relativos a delitos o que se considere perjudicial a los intereses del país, el Ministerio de Información está facultado a restringir el acceso al sitio web en cuestión. El hecho de que no se haya definido la frase "los intereses de Belarús" hace posible bloquear contenidos que no se ajustan a los intereses del Poder Ejecutivo. Por otra parte, el hecho de que no se exija una decisión judicial es otra señal de la ausencia de estado de derecho en Belarús, por lo cual el Gobierno puede tomar la decisión arbitraria de desconectar el sitio web que desee. La autocensura por parte de los escritores de los medios de comunicación en línea o de los blogueros puede por ende considerarse como una forma de sobrevivencia en ese entorno.

57. En un informe reciente, Amnistía Internacional[12] describe detalladamente el sistema de vigilancia vigente en Belarús. Según las conclusiones de esa organización no gubernamental, la vigilancia de los datos de los teléfonos móviles e Internet para rastrear las identidades de los manifestantes y enjuiciar a los dirigentes políticos de la oposición y a otros fue una de las principales características de la campaña represiva de 2010. El Relator Especial recibió información similar que muestra que el miedo a comunicarse inhibe la propia comunicación, especialmente en el caso de que aquellos que desean expresar o intercambiar opiniones diferentes. El nivel de sofisticación, incluso de carácter tecnológico, con el que el aparato estatal se entromete en la esfera privada de las personas hace imposible que exista una verdadera libertad de expresión en Belarús.

58. Se señalaron a la atención del Relator Especial numerosos casos de restricción del debate público de las cuestiones planteadas en los breves llamamientos televisivos previamente grabados. Por ejemplo, los canales de la televisión estatal no difundieron algunos de los llamamientos. Los periódicos regionales rechazaron el programa antinuclear del candidato del Partido Civil Unido, Nikolay Ulasevich[13] y sus llamamientos tampoco fueron transmitidos[14]. El programa del miembro del Partido Civil Unido, Yuriy Haschevatskiy, que mencionó "los 20 años de gobierno autoritario", fue rechazado por el diario *Vecherniy Minsk*[15].

59. Se suele suprimir la información electoral no estándar o presentada por ciudadanos. Así sucedió en términos generales en el caso del activista Grigory Grik, a quien se le prohibió difundir información sobre el derecho de los ciudadanos a participar en las elecciones con carácter voluntario, siendo que el voto obligatorio —fenómeno común durante el período de "votación temprana", de cuatro días de duración— es ilegal y contrario a la Constitución[16].

60. Se sigue prohibiendo a los candidatos de la oposición la posibilidad de considerar públicamente un boicot de las elecciones. El Comité de Derechos Humanos consideró que se debe permitir a toda persona propugnar la no cooperación con un ejercicio electoral (véase CCPR/C/81/D/927/2000).

[12] Véase www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/07/how-fear-of-surveillance-is-forcing-activists-to-hide-from-public-life-in-belarus/.

[13] Véase http://naviny.by/new/20160820/1471701680-nikolayu-ulasevichu-otkazali-v-publikacii-predvybornoy-programmy.

[14] Véase https://belapan.com/archive/2016/08/25/861712/.

[15] Véase http://nn.by/?c=ar&i=175860.

[16] Véase http://spring96.org/en/news/83768.

61. El Relator Especial hizo referencia al llamamiento hecho por los dirigentes de siete grupos de oposición de no participar en las elecciones parlamentarias de septiembre de 2016[17]. Lamenta que el clima general de intimidación, denunciado por los dirigentes de la oposición, da lugar al bloqueo del proceso electoral y dificulta todo progreso o transición hacia un mayor respeto de los derechos y libertades fundamentales en Belarús.

62. Al Relator Especial le preocupa el hecho de que las disposiciones jurídicas en vigor en Belarús no solo no se ajustan a las normas básicas de la libre circulación de ideas en el contexto de las elecciones, sino que también están diseñadas precisamente para controlar el contenido de lo que los ciudadanos pueden oír o decir. No se debe subestimar los efectos de la libertad de pensamiento sobre la libertad y la justicia de las elecciones en Belarús.

B. Libertad de asociación

63. Una democracia verdadera y dinámica no puede prosperar sin el pleno respeto del derecho a la libertad de asociación. Según el Comité de Derechos Humanos[18], el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse”. Esa capacidad no puede hacerse efectiva sin el pleno ejercicio de las libertades de expresión, de reunión y de asociación[19]. Por lo tanto, los ciudadanos han de poder fundar partidos políticos y participar libremente en ellos, a fin de contribuir al progreso de la sociedad. Por ende, en una democracia efectiva, los partidos políticos deberían tener la libertad de presentar candidatos para las elecciones.

64. En Belarús, tal como señaló el Relator Especial en todos sus informes, los límites de la libertad de asociación se sustentan en numerosas disposiciones de los códigos penales y administrativos. Además de las leyes restrictivas, la aplicación de aquellos por el Estado ha prácticamente imposibilitado desde 2000 inscribir un partido político, y por ende, gestionarlo libremente.

65. El artículo 193-1 del Código Penal, que tipifica como delito toda actividad no autorizada por el Estado, y el artículo 15 de la Ley de Asociaciones, que estipula que se puede denegar la inscripción cuando se hayan producido irregularidades en los trámites, no son compatibles con las normas internacionales y han sido repetidamente evaluados como tal por el Relator Especial y por numerosos mecanismos de derechos humanos. En términos prácticos, los ciudadanos que deseen establecer partidos o asociaciones políticas deben seguir un engorroso trámite administrativo que ha sido concebido para desalentarlos.

66. El Relator Especial vuelve a instar a las autoridades a que apoyen y alienten a las organizaciones nacionales no gubernamentales que desempeñan tareas de

[17] Véase https://charter97.org/en/news/2016/7/14/213478.
[18] Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 25, párr. 8.
[19] *Ibid.*, párr. 12.

supervisión electoral e información de los votantes, las cuales son esenciales para unas elecciones libres y justas.

C. Partidos políticos

67. Los partidos políticos y sus afiliados desempeñan una importante función en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales[20].

68. El Relator Especial hace referencia a su informe anterior a la Asamblea General (A/68/276), que contiene una sección detallada (párrs. 56 a 61) sobre los partidos políticos en Belarús, y especialmente sobre los reglamentos que restringen la creación de partidos políticos. Estas restricciones existen pese a que los artículos 4 y 5 de la Constitución dan a entender que existe un derecho de las personas a crear partidos políticos e incorporarse a ellos sin que haya una adhesión obligatoria, y a que los artículos 2 y 4 de Ley de los Partidos Políticos reafirman el derecho de formar partidos políticos sobre la base de la libertad de asociación, la democracia, el estado de derecho, la transparencia, el autogobierno y la igualdad de todos los partidos políticos y sindicatos.

69. En particular, las normas que rigen la ayuda financiera a los partidos son excesivamente restrictivas e incumplen el principio correcto de la transparencia. El artículo 23.24 del Código de Delitos Administrativos prohíbe recibir, así como almacenar y transferir, ayuda extranjera "gratuita". El Código prohíbe también la financiación extranjera de una serie de actividades que son pertinentes para los partidos políticos, como la preparación y celebración de elecciones, la organización o celebración de reuniones, las procesiones callejeras, las manifestaciones, los piquetes, las huelgas, la producción o distribución de materiales de agitación, la realización de seminarios o cualquier otro tipo de labor política y agitación de masas con la población.

70. Habida cuenta de esas disposiciones, en la práctica se puede privar a un partido político de toda financiación desde el extranjero para toda actividad acorde con sus cometidos, comprometiendo así su propia existencia como fuerza política.

71. Todavía existen 15 partidos políticos inscritos en Belarús, pero el hecho de que en los últimos 16 años no se haya creado ningún nuevo partido político suscita preocupación respecto a la idoneidad del sistema político para las actuales necesidades sociales y políticas de los ciudadanos. Para poder seguir existiendo y promoviendo sus ideas, las asociaciones políticas se inscriben como asociaciones no gubernamentales más que como partidos, debido a lo cual no pueden presentar candidatos[21].

72. El Relator Especial hace hincapié en el entorno jurídico y práctico particularmente difícil para que surjan nuevos conceptos y se forjen en una forma adecuada para contribuir al debate político. A medida que crecen las nuevas generaciones sin experiencias en una cultura política pluralista, es probable que el mantenimiento de un alto nivel de control por el Estado sobre las aspiraciones

[20] *Ibid.*, párr. 26.

[21] Amnistía Internacional, "What is not permitted is prohibited: silencing civil society in Belarus" (London, 2013), p. 6.

políticas pacíficas haya socavado gradualmente la necesidad natural de confrontarse a ideas diferentes.

D. Presentación de candidaturas

73. El hecho de que en las elecciones de 2016 las comisiones electorales de distrito siguieron contando solo con unos pocos miembros delegados de la oposición en distintas partes del país y retuvieron amplios poderes discrecionales para la inscripción de candidatos dio lugar a una aplicación incoherente de la ley y a un trato desigual de los candidatos[22]. Los candidatos no pudieron impugnar la verificación de firmas y a los observadores ciudadanos no se les permitió observarla. Las decisiones selectivas y arbitrarias y la insuficiente transparencia se relacionan directamente con el nivel de estado de derecho en Belarús y obstaculizan la presentación de candidaturas, contraviniendo los párrafos 7.5 y 24 del Documento de 1990 de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, así como la Observación general núm. 25 del Comité de Derechos Humanos, en la que se señaló que “Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones … deberá basarse en criterios objetivos y razonables”.

E. Libertad de reunión pacífica

74. La libertad de reunión pacífica debe examinarse conjuntamente con la libertad de asociación en el contexto de las elecciones. Los partidos y las asociaciones políticas deben poder estar en condiciones de realizar campañas y reuniones libres, propugnar sus ideas y pedir su participación en el debate público de manera pacífica. Además, deben poder establecer contactos con los demás, y los ciudadanos han de sentirse libres y seguros para participar en dichas reuniones públicas. Con arreglo a las normas internacionales en materia de derechos humanos, el ejercicio del derecho a la libertad de reunión no debería estar sometido a autorización previa; a lo máximo, podría estar sometido a un procedimiento de notificación previa solo en el caso de grandes reuniones o de aquellas que se prevé originen cierto grado de trastorno (véase A/HRC/23/39, párr. 52).

75. Como novedad positiva registrada durante las elecciones de 2016, la instrucción dada por la Comisión Central Electoral de que se asignaran los lugares de reunión pública de forma más permisiva fue cumplida por muchas autoridades locales[23]. Además, se autorizaron más lugares para que los candidatos se reunieran con los votantes para las elecciones parlamentarias de septiembre de 2016, en comparación con la ronda anterior. Ello representa también una mejora en relación con las elecciones presidenciales de octubre de 2015.

76. Sin embargo, los partidos políticos autorizados no pudieron reunirse libremente, dado que primero tenían que obtener la autorización de las autoridades

[22] Véase declaración de conclusiones preliminares sobre las elecciones parlamentarias en Belarús, 11 de septiembre de 2016, que puede consultarse en www.osce.org/odihr/elections/belarus/257436.

[23] *Ibid.*

locales, que designaban lugares para los eventos de las campañas y para la exhibición de materiales de campaña. Al igual que el procedimiento de inscripción de asociaciones, la autorización para las reuniones públicas es engorrosa, desalentadora y equivale a un acoso sistémico.

77. El artículo 193.1 del Código Penal sigue aplicándose a las reuniones no autorizadas, lo que supone incumplir la norma de que la libertad de reunión pacífica debe conllevar el derecho a participar libremente en una reunión pacífica. En su informe más reciente al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/32/48), el Relator Especial informó sobre el cambio que parece haber habido en la práctica del Estado consistente en implementar las reglas punitivas aún válidas en lo referente a la participación en reuniones públicas no autorizadas, que se aplican en Belarús independientemente de si la reunión fue pacífica. Los informes parecen indicar que dicha participación da lugar actualmente a cuantiosas multas, no a la detención y el encarcelamiento instantáneos. El Relator Especial informó también sobre casos recientes posteriores a enero de 2016.

78. Esta práctica fue seguida, por ejemplo, durante el acto político convocado por el líder de la oposición, Mikalai Statkevich, celebrado en Minsk el 12 de septiembre de 2016, el día posterior a las elecciones. Los agentes de las fuerzas públicas obligaron a los participantes a mostrar sus documentos de identidad y registraron sus nombres para realizar posteriormente procedimientos administrativos, que generalmente dan lugar a multas.

79. El Relator Especial reitera que siguen vigentes varias disposiciones que inhiben el derecho a la libertad de reunión pacífica, pese a que se dio la instrucción de que las autoridades no procedieran a una confrontación en el lugar.

80. En los artículos 5 y 6 de la Ley sobre Actos de Masas se establecen excesivos requisitos para los organizadores en el proceso de autorización de asambleas. Deben indicar en su solicitud medidas para garantizar la seguridad y el orden públicos, la prestación de servicios médicos y la limpieza del espacio, lo que contraviene una vez más las normas y criterios internacionales en materia de derechos humanos (véanse A/HRC/20/27, párr. 31 y A/HRC/23/39, párr. 57). En la Ley no se indican las medidas concretas que cumplirían tales requisitos.

81. En el artículo 15 de la misma Ley se prevé la inmediata liquidación de toda organización que no se ajuste a las vagas nociones de la legislación sobre las reuniones, incluida la violación de “los intereses jurídicos de los ciudadanos, las organizaciones o el Estado, o el interés público”.

82. El artículo 293 del Código Penal tipifica como delito las actividades de organizadores y de participantes en alteraciones masivas del orden público que den lugar a “incendios premeditados, violencia contra las personas, pogromos, destrucción de la propiedad y resistencia armada a las autoridades”. Tras las elecciones presidenciales de diciembre de 2010 se enjuició a varias personas sobre la base de este artículo y del artículo 342 del Código Penal, en el que se imponen sanciones por “alteraciones graves del orden público”.

83. Además de su carácter restrictivo, la Ley sobre Actos de Masas contraviene también el Código Electoral. El Comité de Derechos Humanos observó que limitar los piquetes a ciertos lugares predeterminados, independientemente del tipo de

manifestación o el número de participantes, planteaba serias dudas con respecto a la necesidad de esa disposición, en vista de la obligación que incumbía a Belarús de garantizar el derecho universal a la libertad de expresión para todos (véanse, por ejemplo, CCPR/C/105/D/1867/2009). Además, la imposición de multas por "participar en una reunión no autorizada" restringe la libertad de reunión pacífica y el derecho a difundir información (véanse, por ejemplo, CCPR/C/85/D/1022/2001, párr. 7.2 y CCPR/C/101/D/1604/2007, párr. 10.4).

84. Al Relator Especial le preocupa el hecho de que esas restricciones coartan gravemente el derecho a la libertad de reunión pacífica antes de las elecciones. En cualquier país, se producen reuniones espontáneas en la noche de las elecciones; tales medidas restrictivas hacen imposible que las autoridades mantengan el orden público sin hacer un uso excesivo de la fuerza y efectuar arrestos. El Relator Especial insta a las autoridades a que adopten medidas para facilitar tales reuniones y protegerlas.

F. Detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas

85. Cabe mencionar como novedad positiva que antes, durante y después de las elecciones de 2015 y 2016 no ocurrieron las detenciones masivas que habían tenido lugar tras los comicios de 2010 y que llevaron a la comunidad internacional a reaccionar creando el mandato del Relator Especial. Sin embargo, el Relator Especial señala que la persistencia de un sistema de detenciones a corto plazo, por motivos sumamente discutibles, de oponentes y activistas políticos como método de asedio e intimidación, como también recalcó la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE[24].

86. En 2016 se registró una serie de casos, tal como informó el Relator Especial (véase A/HRC/32/48, párrs. 93, 94 y 96). Algunos de ellos dieron lugar a encarcelamientos que podrían clasificarse correctamente como encarcelamiento por motivos políticos.

87. En particular, preocupa al Relator Especial la detención, el 14 de julio de 2016, de Uladzimir Kondrus, acusado de participar en los eventos que tuvieron lugar en la Casa de Gobierno el 19 de diciembre de 2010. El Relator Especial comparte la opinión expresada por organizaciones bielorrusas de derechos humanos, que declararon que el Sr. Kondrus era un preso político[25].

88. Recientemente, el 29 de julio de 2016, Ales Logvinets, Director Adjunto del movimiento "Por la libertad", recibió una amonestación oficial de la comisión electoral del distrito. La amonestación se dictó por haber organizado un piquete de recogida de firmas al que supuestamente asistieron más de 1.500 personas. En la semana anterior, la Directora de la Comisión Electoral Central, Lidiya Yermoshina, había declarado que el piquete podía considerarse una "agitación inoportuna". En la primera semana de agosto se notificó al Sr. Logvinets que, a consecuencia de las amonestaciones, no estaba inscrito para postularse como candidato. Ello pone de

[24] Véase nota al pie de página 5 *supra*.

[25] Centro Viasna de Derechos Humanos ''Human rights situation in Belarus, August 2016'', puede consultarse en http://spring96.org/en/news/84740.

manifiesto las acciones de las autoridades para limitar los derechos de los dirigentes políticos de presentarse como candidatos.

89. Las detenciones administrativas y penales de carácter arbitrario no solo se utilizan contra activistas políticos o afiliados a partidos políticos claramente identificados sino contra personas comunes y corrientes, lo que crea un clima de temor entre aquellos que desearían apoyar a los partidos políticos, ya estén inscritos o no, o participar en los eventos, independientemente de si estos han recibido la autorización.

90. El Relator Especial recuerda que desde 1999 y 2000 siguen sin resolverse los casos pendientes de desaparición forzada de oponentes políticos del Presidente (véase AHRC/32/48, párr. 92). Los efectos de dichas tragedias y atrocidades de derechos humanos no resueltas permanecen en la memoria de los ciudadanos políticamente activos de Belarús de forma inmensurable pero importante. El Relator Especial exhorta al Gobierno de Belarús a que lleve a cabo investigaciones serias sobre dichos casos y a que haga a los autores comparecer ante la justicia. A este respecto, el Relator Especial deplora la reciente sentencia de la Corte de Apelaciones respecto al recurso presentado por la madre del exministro del Interior, Yuri Zakharanka, que desapareció en 1999, para que se reconozca su muerte oficialmente.

G. Gestión del proceso electoral

91. La denegación del derecho de voto a determinadas categorías de ciudadanos contraviene los principios de igualdad ante la ley, así como la proporcionalidad de las restricciones que de otra forma se considerarían legítimas. Los ciudadanos que se encuentran en prisión preventiva o cumplen una pena de prisión no pueden votar, independientemente de la gravedad del delito. Además, las personas que han sido declaradas mentalmente incompetentes por un tribunal no pueden participar en las elecciones.

92. El proceso electoral referente a la Cámara de Representantes se rige por el artículo 28 del Código Electoral. A nivel nacional el proceso está supervisado por la Comisión Electoral Central, órgano de carácter permanente, y a escala local por las comisiones electorales de distrito y las comisiones electorales de circunscripción, que son órganos temporarios. Esos órganos se encargan de la organización general de las elecciones, la inscripción de candidatos, la votación, el recuento de votos y el anuncio de los resultados en cada mesa electoral.

93. La misión de observación de las elecciones de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE declaró que “la composición de las comisiones electorales no fue pluralista, lo que socavó la confianza en su independencia”[26].

94. Hasta el momento, Belarús se ha negado a reformar la forma en que se selecciona a los 12 miembros de la Comisión Electoral Central. La mitad de ellos, incluido su Director, es designado por el Presidente, y la otra mitad por órganos

[26] Comunicado de prensa de fecha 12 de septiembre de 2016, que puede consultarse en www.osce.org/odihr/elections/belarus/263651.

estatales cuya composición también se hace conforme a la voluntad del Presidente. El Relator Especial señala que la actual Directora ocupa su puesto desde hace 20 años. En este órgano permanente está totalmente ausente el pluralismo y la rotación representativa, requisito esencial para una celebración imparcial de las elecciones.

95. Las comisiones electorales de distrito y de circunscripción están comúnmente dominadas por candidatos presentados por los comités ejecutivos locales, a menudo por funcionarios de alto rango de las administraciones locales, incumpliendo así la disposición legal que prohíbe que los directores de órganos ejecutivos y administrativos locales sean miembros de las comisiones electorales. A consecuencia de ello, las comisiones electorales de distrito y de circunscripción están compuestas mayormente por miembros partidarios del gobierno.

96. Pese a que se ha cambiado un poco el orden en que se vota a los miembros de las comisiones electorales, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE hizo referencia a la facultad discrecional de las autoridades locales de presentar la candidatura de los comisionados, lo que no ha cambiado. La Oficina sostiene que dicho sistema de nombramiento no hace posible la independencia e imparcialidad en la Comisión Electoral Central.

97. El decreto núm. 18 de la Comisión Electoral Central introdujo el 8 de junio el concepto de “cualidades políticas” como parte de los criterios de selección. A consecuencia de ello se niega aún más la participación de individuos que no son personalidades progubernamentales en las comisiones electorales de circunscripción. Respondiendo a una solicitud de aclaraciones presentada por los Defensores de los Derechos Humanos por Elecciones Libres, una coalición de observadores independientes, la Directora de la Comisión respondió que la frase “cualidades políticas” debe interpretarse como “opiniones políticas, nivel de representación de las asociaciones públicas y partidos políticos de la región, y su grado de reconocimiento y credibilidad entre la población[27]. La mayoría de las administraciones locales lo interpretaron como “apoyo a las políticas gubernamentales”. A causa de este principio, la realización del proceso electoral se ha visto privada aún más de su carácter representativo, que es un elemento clave.

98. En total, en las elecciones de 2016, de las 65.856 personas elegidas como comisionados solo 53 pertenecían a partidos de la oposición (0,08%)[28]. El Relator Especial señala que esta cifra es aún menor que en las elecciones parlamentarias de 2012, cuando solo el 0,1% de los miembros de las comisiones electorales de circunscripción pertenecían a partidos de la oposición.

99. Pese al requisito establecido en el párr. 3.9 de las pautas para las comisiones electorales, dictadas por la Comisión Electoral Central de que las decisiones sobre las controversias se publiquen en los sitios web del comité ejecutivo local competente y del órgano administrativo, en la mayoría de los casos no se contó con información. Por su parte, la Comisión solo facilitó escasísimos datos sobre las apelaciones presentadas contra la Comisión.

[27] Defensores de los Derechos Humanos por Elecciones Libres, informe sobre la conformación de las comisiones electorales de circunscripción, 31 de julio de 2016, que puede consultarse en https://spring96.org/files/misc/report_pecs_en.pdf.

[28] *Ibid*.

VI. Observación de las elecciones

100. En el artículo 13 del Código Electoral se estipula la observación del proceso electoral por agentes nacionales e internacionales. De la acreditación de los observadores de las asociaciones públicas y partidos políticos a nivel nacional se encarga la Comisión Electoral Central, mientras que la acreditación de otros observadores a nivel local corresponde a las comisiones electorales de distrito y de circunscripción.

101. Los representantes de asociaciones públicas, partidos políticos, grupos de ciudadanos, colectivos de trabajadores y medios de comunicación tienen el derecho a ser acreditados como observadores internos, asistir a sesiones de las comisiones en las cuales estén inscritos, y observar los procedimientos en el día de las elecciones.

102. Afortunadamente, el Decreto núm. 18 aprobado por la Comisión Electoral Central dispuso por primera vez la posibilidad de que observadores, tanto nacionales como internacionales, asistan a las reuniones de los comités ejecutivos y administraciones de distrito en el momento de formar las comisiones electorales de circunscripción. Sin embargo, el proceso está mayormente determinado de antemano y la votación sobre la composición de los comités es una formalidad. Además, el proceso de verificación de firmas en favor de los candidatos permanece cerrado a todo observador externo, lo que da lugar a una posible manipulación.

103. Otra mejora registrada consistió en la decisión dictada por la Comisión Electoral Central por la cual se permite a los observadores acercarse a la mesa de recuento de votos, aunque a no más de tres metros y solo en el cuarto lado de la mesa[29]. Sin embargo, el Relator Especial señala que en la práctica aún no se les permite estar presentes o estar lo suficientemente cerca durante los momentos clave, como la verificación de firmas para la inscripción de candidatos, o para verificar la lista de votantes, presenciar el recuento de votos u observar la transferencia de resultados establecida por las comisiones electorales de circunscripción a las comisiones electorales de distrito. La falta de transparencia hace posible la manipulación de resultados y de otros datos e infringe el párrafo 74 del Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.

104. Tal como lo hizo en las elecciones presidenciales de 2010, en las elecciones parlamentarias de 2012 y en las elecciones presidenciales de 2015, Belarús invitó a la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE y a varios otros observadores internacionales a la votación de 2016. Tras las elecciones presidenciales de 2010, la Oficina de la OSCE declaró que Belarús tenía por delante un largo camino para cumplir sus compromisos con la OSCE en materia de elecciones democráticas[30]. En las elecciones parlamentarias de 2012, la misión concluyó que a pesar de ciertas mejoras de la legislación electoral, no se respetaron muchos compromisos contraídos con la OSCE, como el derecho de los ciudadanos a

[29] Fotografía de Reuters, en la que se muestra el cuarto lado de mesa de recuento de votos: http://ichef.bbci.co.uk/news/624/cpsprodpb/75AE/production/_91162103_mediaitem91162102.jpg.

[30] Misión de observación de las elecciones presidenciales de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, informe final, 2011, pág. 1.

la asociación, a presentarse como candidatos y a expresarse libremente[31]. En su informe sobre las elecciones presidenciales de 2015, la Oficina de la OSCE observó algunas mejoras en lo referente a la observación de las elecciones. Sin embargo, nada menos que las dos terceras partes de los observadores eran representantes de asociaciones públicas financiadas por el Estado.

105. El Relator Especial se complació en observar que una organización no gubernamental no inscrita, el Centro Viasna de Derechos Humanos, en alianza con otras organizaciones, pudo observar la realización del proceso electoral. El papel de la observación civil independiente de las elecciones volvió a ser fundamental para determinar la fiabilidad de los datos oficiales, por ejemplo en lo referente a la participación electoral, el recuento de votos y la asignación de mandatos.

106. Los resultados clave de la observación paralela e independiente de los observadores internacionales y civiles arrojaron luz sobre un recuento de votos artificialmente alto, y en muchos casos ficticio. Esto pudo observarse regularmente, en especial durante la llamada "votación temprana", proceso de cuatro días de duración basado en la coerción interinstitucional de conscriptos del ejército, estudiantes y empleados del Estado para que vayan a votar. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE declaró que "los procedimientos de votación temprana, recuenteo y tabulación se vieron desvirtuados por un número importante de irregularidades procedimentales y falta de transparencia"[32]. La alianza de observación civil independiente publicó sus estimaciones bien documentadas de aumento exagerado en las estadísticas de participación electoral[33].

107. En otros informes bien documentados[34] se denunció que hubo ajustes *a posteriori* de resultados cruciales en la circunscripción núm. 205 en Minsk. Se supone que la manipulación explica los resultados finalmente publicados de dos políticos de la oposición. La candidata del Partido Civil Unido, Hanna Kanopatskaya, fue declarada ganadora y podría incorporarse al parlamento como primer miembro de un partido de oposición en dos décadas. Una de las candidatas que compitió en su contra fue la candidata del grupo Decir la Verdad, Tatyana Korotkevich, que se había hecho famosa por su campaña contra el titular del cargo en las elecciones presidenciales de 2015 y era considerada por todos los analistas como la candidata de la oposición más visible de la campaña. Las denuncias de un trueque se basaron en fotografías de las modificaciones en los protocolos del comité. Según esos documentos, lo que hizo posible esos sorprendentes resultados fue que se aumentó por tres la participación electoral temprana, de 169 a 501. Además, esa medida generó discrepancias entre los partidos de la oposición.

[31] Misión de observación de las elecciones presidenciales de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, informe final, 2012, pág. 1.

[32] Véase nota al pie de página 22 *supra*.

[33] Véase https://spring96.org/files/images/sources/early_voting_final_report_statistics_en.png.

[34] Véase http://nn.by/?c=ar&i=177103.

VII. Conclusiones y recomendaciones

108. **El Relator Especial llega a la conclusión de que, pese a los escasos progresos relativos al derecho de los candidatos a celebrar reuniones, a la mayor apertura a los observadores externos y al reciente ingreso de dos miembros de la oposición a la cámara baja del parlamento, el ejercicio de los derechos a votar y a ser elegido sigue sin cumplir las normas internacionales de derechos humanos**.

109. **Debido a las deficiencias sistémicas, tales como la ausencia de un sistema de inscripción libre para todos los movimientos, incluidos los partidos políticos; la falta de igualdad de acceso a los medios de comunicación para todas las corrientes políticas; la ausencia de transparencia en la participación electoral, el recuento de votos y la inscripción de votantes; y el continuo acoso y discriminación de los candidatos no deseados, el proceso electoral en su conjunto no se ajusta al concepto de elecciones que respetan los derechos humanos y por ende ponen en tela de juicio el propósito del proceso. Tal como ya lo señaló el Relator Especial, las elecciones en Belarús siguen siendo totalmente dirigidas y se han transformado en instrumentos ceremoniales utilizadas para perpetuar el poder**.

110. **El Relator Especial lamenta que Belarús no haya tomado en cuenta las numerosas recomendaciones formuladas por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, por los mecanismos de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, y por él mismo en varias oportunidades, para hacer frente a las deficiencias sistémicas que subyacen al proceso electoral en Belarús y obstaculizan el ejercicio por los ciudadanos de sus libertades fundamentales. La falta de cambios reales en las prácticas del aparato estatal y en el marco jurídico, pese a la lista de recomendaciones en condición de implementarse, demuestra la falta de voluntad política de respetar los derechos universalmente reconocidos**.

111. **El Relator Especial expresa su agradecimiento a todos aquellos que le han proporcionado información directa y lamenta que el Gobierno no haya aprovechado la oportunidad de hacerlo. Reitera su disposición a colaborar con el Gobierno y sigue ofreciendo su apoyo a la sociedad civil. Seguirá solicitando una visita oficial al país en 2017. Además, el Relator Especial recomienda que el Gobierno**:

a) Realice un examen integral del marco jurídico aplicable a los procesos electorales para que se ajusten a las normas de derechos humanos;

b) Basen dicho examen en el conjunto de recomendaciones formuladas por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE y por los mecanismos de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, incluido el Relator Especial;

c) Vele por la transparencia en la participación electoral y el recuento de votos, incluso para su observación plena y abierta por los miembros de la comisión electoral y otros interesados;

d) Garantice la no injerencia del Gobierno en los medios de comunicación, incluidos los medios en línea, y establezca un sistema de radiotelevisión pluralista y desmonopolizada;

e) Elimine el procedimiento del permiso para la inscripción para reuniones, asociaciones y la prensa, y lleve a cabo la inscripción denegada de las partes y de las organizaciones cívicas y de derechos humanos;

f) Deje en libertad a Uladzimir Kondrus;

g) Realice investigaciones diligentes, imparciales y exhaustivas, y enjuicie y castigue a los autores de todo acto de intimidación y violencia contra dirigentes políticos, defensores de los derechos humanos y periodistas;

h) Derogue el artículo 193.1 del Código Penal, que tipifica como delito la realización de actividades públicas que no cuenten con autorización oficial;

i) Vele por la plena rehabilitación de las personas que hayan sido enjuiciadas y condenadas por motivos políticos, incluso cancelando sus antecedentes penales y limitaciones a su participación en la vida política y en las elecciones;

j) Reconozca y preste plena colaboración al titular del mandato participando en un diálogo y facilitando una visita al país.