



Asamblea General

Distr. general
10 de agosto de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 70 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Situación de 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 presente informe, preparado por la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya, con arreglo a lo dispuesto en la resolución 64/164 de la Asamblea General.

* A/67/150.



Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos

Resumen

En el presente informe, que es el quinto presentado a la Asamblea General por la actual Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, la atención se centra en la utilización de la ley para reglamentar las actividades de los defensores de los derechos humanos. La Relatora Especial refunde, en él, sus otros informes sobre diversos tipos de leyes. Tiene en cuenta los principios elaborados por otros relatores especiales sobre cuestiones relacionadas con el presente informe y formula recomendaciones y orientaciones sobre el modo de asegurar que los distintos tipos de legislación nacional contribuyan a crear un clima de trabajo favorable para los defensores de los derechos humanos.

En la sección I, la Relatora Especial expone los antecedentes del presente informe. En la sección II, expone el marco jurídico internacional relativo a la legislación que reglamenta las actividades de los defensores, que incluye los principios básicos que deben informar la elaboración y la aplicación de la legislación pertinente.

En la sección III, examina los tipos de legislación que afectan a la labor de los defensores de los derechos humanos, incluidas las leyes de lucha contra el terrorismo y otras leyes relativas a la seguridad nacional; la legislación relativa a la moral pública; la legislación en materia de registro, funcionamiento y financiación de asociaciones; la legislación de acceso a la información oficial y de secretos oficiales; la legislación sobre la calumnia y la blasfemia, y la legislación que reglamenta el acceso a Internet.

En la sección IV, expone las normas mínimas que se deben respetar en la elaboración de las leyes y las garantías procesales que deben regir la aplicación de estas. En la sección V, expone sus conclusiones y formula recomendaciones a los Estados y otras partes interesadas.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Marco jurídico internacional	5
III. Tipos de leyes que reglamentan las actividades de los defensores de los derechos humanos	6
A. Leyes de lucha contra el terrorismo y otras leyes relativas a la seguridad nacional ...	6
B. Legislación relativa a la moral pública	10
C. Legislación relativa al registro, el funcionamiento y la financiación de asociaciones ..	13
D. Legislación sobre el acceso a la información y legislación sobre secretos oficiales ...	15
E. Legislación sobre difamación y blasfemia	16
F. Legislación que regula el acceso a Internet	18
IV. Normas mínimas en materia de legislación	18
A. Principio de legalidad.....	19
B. Principios de necesidad y proporcionalidad	20
C. Carácter limitado de las derogaciones.....	21
D. Principio de no discriminación	21
E. Salvaguardias constitucionales	21
F. Salvaguardias de procedimiento	22
V. Conclusiones y recomendaciones	23

I. Introducción

1. Este informe se presenta con arreglo a lo dispuesto en la resolución 16/5 del Consejo de Derechos Humanos y la resolución 66/164 de la Asamblea General.
2. En este informe, la Relatora Especial se centra en la utilización de la ley para reglamentar las actividades de los defensores de los derechos humanos, habida cuenta de su profunda preocupación por la aprobación o aplicación de leyes cuya intención es restringir las actividades de los defensores de los derechos humanos en diversos países, en todos los continentes y en diversas coyunturas políticas y sociales.
3. Este informe es, en muchos sentidos, una actualización del presentado a la Asamblea General en 2003 por la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani (A/58/380, anexo). En el párrafo 13 de ese informe, la Representante Especial consideró los efectos que tenía la legislación sobre seguridad en el trabajo de los defensores de los derechos humanos. Señaló que, en los dos últimos años, algunos Estados habían promulgado nuevas leyes sobre seguridad en un reciente empeño declarado de reforzar la seguridad y luchar contra el terrorismo. Añadió que, pese a que aún no se habían visto todas las repercusiones de las últimas leyes, estaban apareciendo casos que demostraban que había muchas posibilidades de que esas disposiciones de seguridad muy amplias se utilizaran en detrimento de los defensores de los derechos humanos. La Relatora Especial considera que ha llegado el momento de evaluar cómo afecta, esa evolución legislativa, a la labor de los defensores de los derechos humanos.
4. Desde 2003, la Relatora Especial se ha ocupado, en varios informes, de la evolución legislativa en esferas específicas. En dos informes (A/59/401 y A/64/226), estudió el derecho a la libertad de asociación. En otros dos informes (A/61/312 y A/62/225), estudió el derecho a la libertad de reunión pacífica. En su informe a la Asamblea General de 2011 (A/66/203), expuso un panorama general de los derechos consagrados en la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos) y de las restricciones más comunes del ejercicio de esos derechos que se le habían denunciado.
5. Han tenido lugar una serie de acontecimientos importantes desde 2003. En 2005, la Comisión de Derechos Humanos creó el cargo de Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, cuyo mandato fue renovado por el Consejo de Derechos Humanos en 2010. También en ese mismo año, el Consejo creó el cargo de Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y decidió que, en su primer informe, el Relator, o la Relatora, Especial evaluara las prácticas óptimas en relación con esos derechos. El primer informe del Relator se publicó en mayo de 2012 (A/HRC/20/27). Además, en los informes del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/66/290 y A/HRC/20/17) y el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (A/66/254), que son pertinentes para el trabajo de los defensores de los derechos humanos, se han tratado cuestiones relativas a la utilización de la ley.

6. Habida cuenta de esos acontecimientos, la Relatora Especial considera que es necesario articular las distintas observaciones y recomendaciones formuladas a lo largo de los últimos 10 años, para evaluar cómo los distintos tipos de legislación regulan y restringen las actividades de los defensores de los derechos humanos y formular recomendaciones específicas a los Estados y otras partes interesadas en esa materia, incluido el modo en que los agentes estatales pueden garantizar un clima de trabajo favorable para los defensores de los derechos humanos.

7. La Relatora Especial ha recibido información regularmente pero, además, ha enviado un cuestionario a los Estados Miembros y las organizaciones de la sociedad civil mediante el cual pretendía obtener información específica sobre la utilización de la ley para reglamentar las actividades de los defensores de los derechos humanos. La Relatora Especial expresa su agradecimiento a los Estados y las organizaciones no gubernamentales que han respondido. El texto íntegro de las respuestas se puede consultar en la sección sobre la labor de la Relatora Especial de la página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (www2.ohchr.org/english/issues/defenders/index.htm).

II. Marco jurídico internacional

8. La Declaración sobre los defensores de derechos humanos contiene disposiciones que protegen a estos contra la utilización arbitraria de la ley para restringir sus actividades. En particular, en el artículo 2 2) se dispone que los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la citada Declaración estén efectivamente garantizados.

9. El principio de no discriminación se enuncia explícitamente en la Declaración, en el tercer párrafo de su preámbulo y en su artículo 8 1). Este principio se reconoce también, por ejemplo, en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 2 2) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Relatora Especial desea insistir en que ese principio es fundamental para el estado de derecho y, en consecuencia, para la utilización de la ley con objeto de reglamentar las actividades de los defensores de los derechos humanos. Está estrechamente vinculado al derecho a la igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los artículos 16 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

10. En virtud de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, toda persona tiene derecho a que la legislación nacional la proteja cuando se oponga o reaccione pacíficamente contra las infracciones y los abusos en materia de derechos humanos. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12 2), el Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho. El Estado está obligado, por medio de su legislación nacional y de la aplicación de esta, a proteger a las personas y las asociaciones que actúen en defensa de los derechos humanos.

11. En los artículos 3 y 17 de la Declaración se dispone que las normas jurídicas nacionales deben estar en consonancia con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. La Relatora Especial desea subrayar que

las restricciones de los derechos enunciados en la Declaración deben estar conformes con las obligaciones internacionales aplicables y determinadas por la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática, de conformidad con el artículo 17 de la Declaración.

III. Tipos de leyes que reglamentan las actividades de los defensores de los derechos humanos

12. En la presente sección, la Relatora Especial revisa los tipos de leyes que, a su juicio, afectan a las actividades de los defensores de los derechos humanos. En cada tipo, detalla las restricciones observadas y se ocupa tanto de las disposiciones de las leyes en cuestión como de su aplicación.

A. Leyes de lucha contra el terrorismo y otras leyes relativas a la seguridad nacional

13. Como se señala en la introducción del presente informe, la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos expresó su profunda preocupación por las repercusiones que podía tener la legislación relativa a la seguridad sobre las actividades de los defensores de los derechos humanos en el informe que presentó a la Asamblea General en 2003. Le preocupaba que en las disposiciones genéricas contenidas en muchas de las leyes que se habían promulgado últimamente, a partir del 11 de septiembre de 2001, se otorgaran amplias facultades discrecionales a los encargados de aplicar esas leyes y que esas facultades pudieran usarse para acallar las opiniones discrepantes y críticas con respecto al gobierno (A/58/380, párrs. 11 y 12).

14. De la información recibida por la Relatora Especial se desprende que las preocupaciones que acaban de exponerse estaban justificadas. Los defensores de los derechos humanos han sido detenidos, encarcelados, procesados, condenados, sentenciados y acosados por los gobiernos con el pretexto de aplicar las leyes de lucha contra el terrorismo y otras leyes relativas a la seguridad nacional. En los últimos años, los defensores que han ejercido sus derechos a la libertad de expresión, la libertad de asociación y, en cierta medida, la libertad de reunión pacífica han corrido especial peligro.

15. En algunos casos, las disposiciones previstas en las leyes de lucha contra el terrorismo son tan genéricas que cualquier acto pacífico que exprese una opinión divergente podrá definirse como acto terrorista, o como acto que favorece el terrorismo, lo apoya o lo promueve. En la práctica, tales disposiciones restringen gravemente el derecho de las personas y las asociaciones a reunirse pacíficamente para protestar por una cuestión de derechos humanos o sensibilizar a la opinión pública con respecto a ella. La interrupción del tráfico o de la prestación de servicios públicos que, en algunos casos, constituye delito en virtud de esas leyes, puede, así, interpretarse como un acto terrorista cuando resulte de la celebración de una manifestación pacífica en defensa de los derechos humanos. Ello constituye una clara infracción del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos, en el que se exige que se respete el principio de seguridad jurídica con respecto a lo que constituye delito.

16. Por otra parte, la inclusión de unas disposiciones demasiado genéricas en las leyes de lucha contra el terrorismo coarta gravemente la libertad de opinión y de expresión. La Relatora Especial ha tenido conocimiento de una serie de casos en los que los defensores de los derechos humanos han sido condenados por delitos de terrorismo, a pesar de que las pruebas presentadas se limitaban a artículos, textos de blog o tweets en los que los defensores habían pedido que se hicieran reformas en favor de los derechos humanos.

17. A ese respecto, la Relatora Especial desea reiterar los criterios de definición del terrorismo fijados por el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. En su informe de 2006 a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/98), el Relator Especial destacó que la especificidad de los delitos de terrorismo solía definirse por la presencia de las dos condiciones acumulativas que se exponen a continuación y señaló que solo cuando las dos condiciones se cumplían podía tipificarse un acto como delito de terrorismo:

a) Los medios utilizados, que pueden definirse como la aplicación de una violencia mortífera o, en todo caso, grave contra miembros de la población general o de segmentos de ella, o la toma de rehenes;

b) El propósito, que es el de provocar temor en la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer algo, o a abstenerse de hacerlo, por lo general para promover una causa política, religiosa o ideológica.

18. La Relatora Especial insta a los Estados a que velen por que sus leyes contra el terrorismo se atengan estrictamente a los criterios mencionados anteriormente. Una vez que se cumplan esos criterios, los defensores de los derechos humanos estarán en mejores condiciones de realizar sus actividades sin riesgo de que el Estado los persiga en virtud de la legislación antiterrorista.

19. Por lo que respecta a otras leyes relativas a la seguridad y el orden públicos, la Relatora Especial ha observado que ha habido cambios que han perjudicado a las condiciones de trabajo de los defensores de los derechos humanos. Esos cambios guardan relación, sobre todo, con el derecho de los defensores a la libertad de reunión pacífica.

20. La Relatora Especial ha tenido conocimiento de que esas leyes se aplican en algunos países para impedir que los activistas en pro de la democracia y los miembros de la oposición celebren concentraciones públicas. Los motivos que justifican esas prohibiciones no suelen estar claros en las propias leyes, dado que suelen limitarse a formulaciones tales como “para evitar desórdenes públicos” o “para garantizar que los servicios públicos no se interrumpen”, sin definir lo que se entiende por “desórdenes públicos” o “interrupción de los servicios públicos”. Esas formulaciones genéricas dan motivos para aplicar las leyes en cuestión de modo arbitrario o discriminatorio. Por ejemplo, los partidarios del gobierno no han sufrido las mismas restricciones que los activistas en pro de la democracia y los miembros de la oposición al organizar reuniones. Por otra parte, en muchos casos, la legislación sobre este asunto confiere a las autoridades poderes amplios para imponer la prohibición de reunirse y hacerla cumplir, por periodos definidos o, incluso, indefinidos y en lugares geográficos específicos.

21. Con respecto a los Estados que aplican un régimen de autorización a las reuniones públicas, la Relatora Especial sigue recibiendo noticias de que se deniega tal autorización a los defensores de los derechos humanos que pretenden aumentar la concienciación con respecto a los derechos humanos o protestar contra las vulneraciones de esos derechos. En otros casos, se ha permitido seguir adelante con las reuniones, pero no en el lugar solicitado. La Relatora Especial reconoce que hay que notificar las reuniones a los Estados para garantizar la seguridad de los participantes y de su entorno. Comparte la postura del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de que un régimen de notificación da a las autoridades aviso suficiente y de que esta es la norma internacional que deben cumplir los Estados para respetar el derecho de reunirse pacíficamente (A/HRC/20/27, párr. 28). No obstante, el gobierno debe garantizar que pueda haber concentraciones espontáneas y que los manifestantes puedan comunicar sus preocupaciones al público al que vayan dirigidas. El traslado de reuniones autorizadas a lugares geográficos distintos de los designados por los organizadores constituye una limitación de la libertad de reunión pacífica.

22. Por último, el uso excesivo de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sigue siendo un grave problema durante las reuniones públicas. Los Estados deben garantizar que su ordenamiento jurídico contenga disposiciones efectivas y no discriminatorias que rijan la supervisión y rendición de cuentas de los funcionarios, especialmente en lo que respecta a su respuesta a las manifestaciones y las expresiones de disidencia públicas. Toda denuncia de uso excesivo de la fuerza en el ámbito de las concentraciones públicas debería investigarse y juzgarse con prontitud, imparcialidad e independencia para exigir responsabilidades a los autores. Por otra parte, la Relatora Especial reitera la postura del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de que los Estados tienen la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas. Esa obligación implica la responsabilidad de proteger a los participantes de los individuos y los grupos que pretendan alterar o dispersar tales reuniones (*ibid.*, párrs. 33 a 38). Esa obligación debería constar en la legislación aplicable.

23. La Relatora Especial ruega encarecidamente a los Estados que apliquen las recomendaciones formuladas por ella en el informe que presentó a la Asamblea General en 2006 (A/61/312) y por el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el último informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/20/27). Ello es fundamental para garantizar que en las leyes relativas al orden y la seguridad públicos se respete y proteja el derecho a reunirse pacíficamente.

24. El derecho a la libertad de opinión y de expresión también está gravemente comprometido en la legislación relativa a la seguridad nacional y en el código penal de una serie de países. Dada la importancia creciente de los medios de comunicación social y otros medios de comunicación en línea, los Estados han tratado de reglamentar estos, a menudo con consecuencias perjudiciales para las actividades de los defensores. Las disposiciones en que se penaliza la publicación de artículos o fotografías que pudieran atentar contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública o el interés público, incitar a la violencia, constituir sedición o tener consecuencias negativas para el clima financiero del país son excesivamente genéricas y restrictivas. No es solo que esas disposiciones limiten la capacidad de los defensores de los derechos humanos de expresar su opinión acerca

de cuestiones de derechos humanos, sino que también les dificultan el saber lo que es admisible con arreglo a la ley y, por ende, los abocan a la autocensura.

25. Los procedimientos de detención, encarcelamiento y el enjuiciamiento previstos en las leyes de lucha contra el terrorismo y otras leyes relacionadas con la seguridad nacional tienden a limitar el acceso a las personas enjuiciadas en virtud de esa legislación y a la información que justifica su detención. Asimismo, en la legislación aplicable se permite, por lo general, que una persona permanezca detenida durante un período prolongado sin que se haya dictado acusación oficial contra ella. El acceso a un abogado puede quedar restringido o prohibido totalmente. Ello tiene graves consecuencias para los defensores de los derechos humanos que prestan asistencia jurídica y cuyo trabajo consiste en supervisar las cárceles y los centros de detención, dado que a menudo no pueden ver a sus clientes ni comprobar sus condiciones de reclusión. La Relatora Especial recomienda a los Estados que permitan a la sociedad civil, a los grupos comunitarios de base y a la institución nacional de derechos humanos, cuando dicha entidad exista, el acceso a las personas detenidas en virtud de esa legislación.

26. La Relatora Especial expresa su consternación ante las noticias que ha recibido de que, en algunos casos, los propios defensores que prestaban asistencia jurídica a personas detenidas y acusadas en virtud de leyes relativas a la seguridad nacional han sido detenidos y acusados por ejercer sus funciones. También se han dado casos en los que los abogados han perdido su licencia por haber defendido a personas procesadas en virtud de esa legislación. Los defensores de los derechos humanos tienen derecho a prestar asistencia jurídica con arreglo al artículo 9 3) c) de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos. En el principio 16 de los Principios básicos sobre la función de los abogados, aprobados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, se dispone que los gobiernos tienen la obligación de garantizar que los abogados puedan desempeñar todas sus funciones profesionales sin intimidaciones, obstáculos, acosos interferencias indebidas y no sufran ni estén expuestos a persecuciones o sanciones administrativas, económicas o de otra índole a raíz de cualquier medida que hayan adoptado de conformidad con las obligaciones, reglas y normas éticas que se reconocen a su profesión. La Relatora Especial elogia a los Estados que han promulgado garantías jurídicas para los representantes jurídicos, normalmente como parte de su legislación en materia de igualdad y no discriminación. Considera una buena práctica la de garantizar que los defensores no sean objeto de hostigamiento judicial por haber prestado asistencia jurídica.

27. Hay riesgo constante de que las limitaciones impuestas a los procedimientos jurídicos por medio de muchas normas relativas a la seguridad nacional pongan en peligro las garantías procesales, entre ellas el derecho a tener un abogado, el plazo máximo de detención preventiva y el derecho de *habeas corpus*. La Relatora Especial sigue recibiendo noticias no solo de que se imponen limitaciones a los defensores que prestan asistencia jurídica a las personas detenidas en esas circunstancias, sino, además, noticias de que se detiene a personas, en virtud de la legislación relativa a la seguridad nacional, por haber realizado actividades pacíficas en defensa de los derechos humanos.

28. Dada la situación, la Relatora Especial desea destacar que el Comité de Derechos Humanos, en el párrafo 7 de su observación general núm. 29, relativa a los

estados de excepción, dictaminó que las garantías procesales nunca podrían ser objeto de medidas derogatorias que soslayaran la protección de derechos que no eran susceptibles de suspensión. Los principios de la legalidad y del estado de derecho, que, según lo dispuesto en el párrafo 6 de la observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos, relativa al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no son susceptibles de ser suspendidos en virtud del Pacto, exigen que se respeten las garantías procesales de las personas enjuiciadas en virtud de la legislación relativa a la seguridad nacional. Por tanto, la Relatora Especial insta a los Estados a que cumplan esos principios y, asimismo, garanticen que los principios elaborados por ella en lo que respecta a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/63/223, párrs. 31 a 42) se respeten cuando se juzgue a los defensores de los derechos humanos o a sus clientes con arreglo a la legislación de seguridad nacional.

B. Legislación relativa a la moral pública

29. Los códigos penales de muchos Estados contienen artículos cuyo objetivo declarado es preservar la moral y la cohesión públicas, con penas que van desde multas hasta años de prisión y, en algunos casos, incluso, la pena de muerte. En los últimos años, se han promulgado diversas leyes para imponer más restricciones en el nombre de la moral pública, sobre todo a la homosexualidad, al acceso a métodos anticonceptivos, al aborto, al travestismo y a las operaciones quirúrgicas de cambio de sexo, así como a la provisión de información con respecto a la sexualidad y la salud sexual y reproductiva mediante la enseñanza oficial o extraoficial. Esas leyes tienen repercusiones considerables para los defensores de los derechos humanos que luchan contra la discriminación, para las cuestiones relativas a la orientación sexual y la identidad de género y para los derechos sexuales y reproductivos.

30. La situación de los defensores de derechos humanos cuyo trabajo consiste en promover y proteger los derechos humanos de las lesbianas, los gays, los bisexuales y las personas transgéneras sigue siendo precaria, habida cuenta de que las relaciones homosexuales consentidas entre adultos están penalizadas actualmente en más de 75 países del mundo¹. En los últimos años, ha habido iniciativas legislativas en varios países que han coartado, aún más, las actividades de los defensores que se ocupan de esas cuestiones. Esas leyes, por lo general, tipifican como delito mantener asociaciones que defiendan a las lesbianas, los gays, los bisexuales y las personas transgéneras y suelen contener disposiciones redactadas en términos imprecisos que tipifican como delincuentes a las personas que promuevan la homosexualidad o faciliten las relaciones entre personas del mismo sexo, las aprueben o incluso simplemente las presencien. Además de aducirse la supuesta justificación de preservar la moral pública, en algunas de esas leyes queda prohibida expresamente la promoción de la homosexualidad entre los menores de edad. Tales

¹ Habida cuenta de que la redacción de las leyes suele ser vaga, puede resultar difícil determinar si las relaciones entre personas del mismo sexo constituyen delito. En su informe de 2012, *State-Sponsored Homophobia: A World Survey of Laws Criminalising Same-Sex Acts Between Consenting Adults*, la Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Personas Transexuales e Intersexuales da una cifra de 78. Según la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las relaciones entre personas del mismo sexo están penalizadas en 76 países (A/HRC/19/41, párr. 40).

medidas equiparan la homosexualidad a la pedofilia, que son dos fenómenos completamente distintos. Ello estigmatiza a las lesbianas, los gays, los bisexuales y las personas transgénicas y desacredita considerablemente la labor de los defensores.

31. Esas leyes tienen un efecto profundo y perjudicial en las libertades fundamentales de los defensores de los derechos humanos de las lesbianas, los gays, los bisexuales y las personas transgénicas, además de en las libertades fundamentales de las organizaciones no gubernamentales y de los trabajadores de la salud que se ocupan de la prevención del virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) y en la atención de los enfermos de VIH/SIDA. El derecho a la libertad de asociación se ve gravemente comprometido por esas leyes, que obligan a las asociaciones de lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénicas a funcionar en la clandestinidad o a dejar de funcionar del todo.

32. Por lo que respecta a la libertad de expresión, esas leyes tienen el mismo efecto perjudicial, dado que quien publique un artículo o exprese una opinión en favor de la igualdad de derechos de las lesbianas, los gays, los bisexuales y las personas transgénicas se expone a ser enjuiciado por la vía penal. Ello hace que los defensores que se ocupan de cuestiones relativas a la orientación sexual y la identidad de género se autocensuren.

33. El derecho a la libertad de reunión pacífica padece limitaciones considerables, debido a las citadas leyes. En los países que tienen un régimen de autorización de las reuniones públicas, a los defensores que tratan de organizar concentraciones públicas, marchas y manifestaciones en favor de la igualdad de derechos de las lesbianas, los gays, los bisexuales y las personas transgénicas, o de celebrar marchas y festivales del orgullo, se les niega habitualmente el permiso para celebrar esos actos. Entre los motivos que se aducen para ello se cuentan la necesidad de respetar la moral pública y el riesgo de contramanifestaciones. A los defensores de los derechos humanos que han desafiado esas prohibiciones de celebrar reuniones públicas se los ha detenido en muchos casos y, en otros casos, se les ha impuesto una condena en virtud de la legislación vigente de preservación de la moral pública. La Relatora Especial desea subrayar que, desde el punto de vista del principio de no discriminación, esas justificaciones son insuficientes para prohibir la celebración de esas reuniones. Cuando haya peligros para la seguridad, el Estado tendrá el deber de proporcionar protección a las personas que ejerzan su derecho a reunirse pacíficamente, de conformidad con el artículo 12 2) de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos.

34. Asimismo, cabe señalar que, en algunos países, esas leyes existen actualmente solo en forma de proyecto. En algunos casos, las leyes llevan pendientes de tramitación en el parlamento varios años. Sin embargo, en opinión de la Relatora Especial, incluso en forma de proyecto esas leyes pueden tener un efecto desastroso en la situación de los defensores de los derechos humanos que se ocupan de cuestiones relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género. Lo mismo sucede en los casos en los que hay leyes vigentes, pero que llevan años sin aplicarse. Habida cuenta de que esta situación continúa repercutiendo negativamente en la labor de los defensores de los derechos humanos, la Relatora Especial recomienda que se deroguen esas leyes.

35. La Relatora Especial señala que el Comité de Derechos Humanos ha dictaminado que la actividad sexual consentida y realizada por adultos en privado forma parte de la intimidad de esas personas, que está amparada por el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR/C/50/D/488/1992, párr. 8.2). La penalización de las relaciones homosexuales íntimas consentidas constituye una conculcación de los derechos individuales a la intimidad y a la no discriminación, así como una vulneración de las normas internacionales de derechos humanos. (A/HRC/19/41, párr. 41). Los defensores que se ocupan de esas cuestiones abogan por que se promulguen unas normas de derechos humanos que sean reconocidas internacionalmente. Por tanto, los Estados deberían garantizar que los defensores de los derechos humanos de las lesbianas, los gays, los bisexuales y las personas transgéneras puedan desempeñar su labor en un clima abierto y propicio, sin temor a la persecución. Dado que los defensores de los derechos humanos tienen el derecho de desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos y preconizar su aceptación en virtud del artículo 7 de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, es responsabilidad del Estado asegurarse de que, en su legislación relativa a la moral pública, se respete ese derecho y no se ponga en peligro los derechos de los defensores de la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de reunión pacífica.

36. Los defensores de los derechos sexuales y reproductivos también experimentan las dificultades derivadas de la legislación que pretende defender la moral pública. Las asociaciones que promueven dichos derechos han sufrido restricciones por haber distribuido información sobre el aborto y haber remitido a las mujeres a los servicios médicos adecuados. En muchos casos, las demandas las han interpuesto particulares, organizaciones y agentes estatales, alegando que esas actividades contravienen la ley. Los médicos y profesionales de la atención de la salud han sufrido actos análogos por haber desempeñado sus funciones. La Relatora Especial ha observado que esto también ha tenido lugar en países en los que los derechos sexuales y reproductivos, incluido el derecho al aborto, están garantizados por el ordenamiento jurídico nacional. Ello es particularmente preocupante porque, como ha señalado el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, las mujeres son las principales receptoras de esos servicios y porque, al negárseles estos, se las discrimina y se les niega el empoderamiento (A/66/254, párrs. 16 y 17).

37. Por tanto, los defensores de los derechos sexuales y reproductivos desempeñan un importante papel en la labor de garantizar el respeto de los derechos humanos de las mujeres. Tales actividades no deberían ser objeto de sanciones penales. Además, los Estados con un ordenamiento jurídico que garantice los derechos sexuales y reproductivos deben velar por que se aplique dicho ordenamiento, sin discriminación. No debería tolerarse el hostigamiento judicial contra los defensores de los derechos sexuales y reproductivos, y a los jueces y los fiscales les incumbe una función esencial a ese respecto. La Relatora Especial también desea destacar que los médicos y los profesionales de la salud están amparados por el artículo 11 de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, según el cual toda persona tiene derecho al ejercicio de su ocupación o profesión, de conformidad con las normas nacionales e internacionales vigentes de conducta o ética profesional, incluidas las normas de derechos humanos.

38. La función de los defensores de los derechos humanos en la difusión de información sobre derechos sexuales y reproductivos, ya sea como parte de las

instituciones estatales creadas a tal fin, ya sea por medio de organizaciones no gubernamentales o del sistema educativo oficial, debe estar claramente definida en la legislación relativa a la moral pública para garantizar que sus actividades no estén tipificadas como delito. Los defensores que proporcionen información y enseñanza de veracidad acreditada sobre salud sexual y reproductiva no deberían ser, en ningún caso, objeto de sanciones penales, de conformidad con el artículo 6 b) de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos (véase también A/66/254, párr. 65).

C. Legislación relativa al registro, el funcionamiento y la financiación de asociaciones

39. La libertad de expresión es un derecho fundamental protegido por el artículo 5 b) de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, además de muchos otros instrumentos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La capacidad de los defensores de los derechos humanos para asociarse en el marco de la legislación nacional reviste la máxima importancia, lo que viene subrayado por el hecho de que la mayoría de las disposiciones contenidas en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos ponen de relieve los derechos de esos defensores a participar en actividades a título individual y colectivo (arts. 5 a 9, 11 a 13 y 17).

40. Como se señala en la introducción del presente informe, la Relatora Especial se ha ocupado de la cuestión de la libertad de asociación en dos informes anteriores (A/59/401 y A/64/226). El Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas ha publicado en 2012 un amplio informe al Consejo de Derechos Humanos en el que se recogen prácticas óptimas relacionadas con, entre otras cosas, el derecho a la libertad de asociación (A/HRC/20/27, párrs. 51 a 76). Por consiguiente, la Relatora Especial considera innecesario examinar la cuestión con mayor detalle en el presente documento. Señala, empero, que las recomendaciones formuladas en los informes distan mucho de haberse aplicado plenamente. De hecho, parece ser que ciertos cambios legislativos recientes en varios países están restringiendo aún más la libertad para asociarse libremente. En la sección que sigue, la Relatora Especial formula recomendaciones a este respecto y evalúa la relación entre esos acontecimientos y disposiciones contenidas en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes.

41. A tenor de la información recibida por la Relatora Especial, los defensores que trabajan de manera individual o como parte de asociaciones no registradas ante las instancias oficiales están penalizados en varios países. En general, esas actividades están tipificadas como delito en el código penal o la ley en materia de asociaciones. En algunos casos, se vinculan a la seguridad nacional o el orden público, para los cuales, en términos vagamente expresados, se considera que suponen una amenaza. En la mayoría de los casos, no obstante, el código penal o la ley de asociaciones prohíben las actividades de asociaciones no inscritas ante las autoridades e imponen sanciones que van desde multas hasta penas de prisión y, en un caso, la pena capital.

42. La Relatora Especial ha afirmado anteriormente que la insistencia de algunos gobiernos en que todos los grupos no formalmente constituidos se inscriban pone en

evidencia su intención de controlar sus actividades y filtrar a los grupos que critican las políticas gubernamentales (A/64/226, párr. 60). La Relatora Especial hace un llamamiento a los Estados para que revoquen las leyes que penalizan a las asociaciones no inscritas que trabajan en pro de la realización de los derechos humanos. La decisión de registrarse o no para beneficiarse de las ventajas de ser una asociación registrada debe incumbir a las propias asociaciones.

43. La Relatora Especial ha recomendado previamente que los Estados apliquen un régimen de notificación en lugar de un régimen de autorización (*ibid.*, párr. 59). Debería bastar con que las asociaciones que desean inscribirse formalmente presenten una declaración o notificación a la entidad oficial pertinente.

44. Preocupa a la Relatora Especial el hecho de que, mediante nuevas leyes recientemente aprobadas o en fase de debate, los gobiernos pretenden restringir cada vez más las esferas temáticas en las que se permite trabajar a las asociaciones. Entre los ejemplos cabe citar la prohibición de participar en actividades políticas, defender derechos políticos e incluir los derechos humanos en los objetivos de la asociación. A juicio de la Relatora Especial, esas disposiciones son contrarias al espíritu de los derechos humanos, en particular los principios de indivisibilidad, interconexión e interdependencia, que hacen hincapié en que todos los derechos humanos son igualmente importantes y no pueden separarse entre sí. Además, vulneran el derecho de los defensores de los derechos humanos a la no discriminación. La Relatora Especial insta a los Estados de que se trata a eliminar esos criterios de registro de su marco jurídico.

45. Las solicitudes de registro de asociaciones han de ser evaluadas con puntualidad y de forma independiente. El organismo responsable de tratar con las asociaciones debe ser independiente del gobierno. Debe establecerse en estrecha consulta con los defensores de los derechos humanos, e incluir a miembros independientes de la sociedad civil, que también han de desempeñar un papel importante en la evaluación de las solicitudes. Como ha afirmado el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, la legislación debe estipular el plazo aceptable para evaluar una solicitud y, si ese plazo no es respetado por el organismo responsable, se presumirá que la actividad de las asociaciones es lícita (A/HRC/20/27, párr. 60).

46. Otra novedad en la legislación reciente es que las autoridades están recibiendo amplios poderes para supervisar las actividades de las asociaciones. En muchos casos, se imponen nuevos requisitos de presentación de informes a las asociaciones que deseen conservar su autorización. En los casos más extremos, la ley autoriza al gobierno a someter a vigilancia a las asociaciones, obligarlas a adoptar decisiones de gestión y exigir cualquier documento que tengan en su poder, sin previo aviso. La Relatora Especial cree que esas disposiciones constituyen una grave infracción del derecho a la libertad de asociación. Reitera la recomendación del Representante Especial de que los únicos requisitos legítimos que deben imponerse a las asociaciones han de tener por objeto garantizar la transparencia (A/59/401, párr. 82 1)).

47. Por último, la Relatora Especial ha observado que a nivel mundial se producen cada vez más restricciones al acceso de las asociaciones a la financiación, especialmente si procede del extranjero. Se observa una tendencia a que el porcentaje de la financiación extranjera que puede recibir una asociación sea limitado, en algún caso hasta solamente del 10%. En algunos países también se

obliga a las asociaciones a solicitar autorización de las autoridades antes de emprender actividades de recaudación de fondos.

48. Con el argumento de proteger la soberanía nacional o los intereses nacionales, algunos Estados han promulgado legislación que proscribe a las asociaciones que trabajan en defensa de los derechos políticos o que participan en actividades políticas y reciben financiación de otros países. En un caso al menos, esas actividades están tipificadas como traición en el código penal. En otros casos, se exige a las asociaciones que indiquen en sus publicaciones que están realizando funciones en calidad de agentes extranjeros.

49. Esos hechos preocupan gravemente a la Relatora Especial. Afectan de manera profunda y negativa a la labor de los defensores de los derechos humanos, que a menudo dependen de la financiación del exterior para realizar sus actividades por falta de fuentes de fondos en su país. Insta a los Estados a que respeten el artículo 13 de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, que afirma de manera clara que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la Declaración. Tanto el Representante Especial como el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas han hecho hincapié en el principio de que las organizaciones no gubernamentales tienen el mismo derecho que los gobiernos a recibir financiación exterior (véase A/59/401, párr. 82 1) y A/HRC/20/27, párr. 69, respectivamente). La Relatora Especial hace plenamente suya esa posición.

50. Los cargos de traición formulados contra los defensores de los derechos humanos por recibir fondos del extranjero para promover derechos políticos y realizar otras actividades de promoción son inaceptables por las razones antes mencionadas. Esas medidas, además de las disposiciones que exigen a las asociaciones que declaren que están realizando las funciones de agentes extranjeros, conducen a una estigmatización generalizada de la labor de los defensores de los derechos humanos.

D. Legislación sobre el acceso a la información y legislación sobre secretos oficiales

51. El acceso a la información es un aspecto extremadamente importante de la labor de los defensores de los derechos humanos, pues les permite recabar datos acerca de violaciones, hacer un seguimiento de las autoridades públicas y formular recomendaciones informadas a los gobiernos y otros interesados sobre la forma de mejorar la situación de los derechos humanos. El derecho a buscar, tener acceso, poseer y difundir información está protegido en los artículos 6 y 14 de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos.

52. En los últimos años, cada vez más Estados han aprobado legislación que garantiza el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas, situación que la Relatora Especial acoge favorablemente. Para asegurar un entorno de trabajo propicio para los defensores de los derechos humanos, sigue siendo necesario armonizar esa legislación con las leyes en materia de secretos oficiales, que se utiliza para clasificar y retener información que pueda perjudicar la seguridad pública.

53. La Relatora Especial ha sido informada de casos en los que se ha acusado y condenado a defensores de los derechos humanos por haber difundido información considerada secreto oficial o haberse significado públicamente en respuesta a esa información. Esto también ha sucedido en Estados en los que existe legislación que permite el acceso a la información. La Relatora Especial hace un llamamiento a los Estados para que velen por que su legislación en materia de acceso a la información cumpla plenamente las normas internacionales, especialmente la Declaración Conjunta sobre el acceso a la información y sobre la legislación que regula el secreto formulada por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión². La Relatora Especial insiste en particular en que el derecho de acceso a la información debe estar sometido a limitaciones estrictas y claramente definidas para proteger los intereses públicos y privados superiores, incluido el derecho a la intimidad. Como se afirma en la Declaración Conjunta, solo se harán excepciones cuando exista un riesgo de daño importante a los intereses protegidos y cuando ese daño sea superior al interés público general en tener acceso a la información. La carga debe recaer en la autoridad pública que pretende denegar el acceso para demostrar que la información se encuentra en el ámbito del sistema de excepciones.

54. Además, la legislación en materia de secretos oficiales en ninguna circunstancia debe utilizarse como instrumento para acallar las voces disidentes y perseguir a los defensores de los derechos humanos. La responsabilidad de proteger la información considerada secreta debe incumbir a los gobiernos, y los funcionarios del Estado responsables de ello deben rendir cuentas. Nunca se pedirán responsabilidades a los defensores de los derechos humanos, incluidos periodistas y trabajadores de los medios de información, por publicar o difundir esa información. Esto también debe ser cierto en los casos en que la información ha llegado a ellos por una filtración, a menos que hayan cometido un delito para obtenerla².

55. Alguna información puede ser legítimamente restringida al público si su difusión representa un riesgo para la seguridad nacional, la salud pública o la moral, o la protección de otros intereses superiores. Esas disposiciones deben, no obstante, estar claramente definidas en la legislación sobre secretos oficiales, que también debe indicar los criterios precisos que deben utilizarse al determinar si la información se puede declarar secreta. De conformidad con los artículos 6 y 14 de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, la legislación sobre secretos oficiales nunca debe utilizarse para impedir la difusión de información de interés público.

E. Legislación sobre difamación y blasfemia

56. Se han señalado a la atención de la Relatora Especial casos recientes en los que se ha acusado a defensores de los derechos humanos de difamación y, en algunos casos, de blasfemia, porque han publicado artículos, entradas de blog o tweets o han expresado opiniones en público. El propósito de la legislación sobre difamación es proteger la reputación de la persona frente a ataques falsos y

² Véase www.article19.org/resources.php/resource/3053/en/joint-declaration-on-access-to-information-and-secrecy-legislation.

malintencionados, lo que, según el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, constituye una razón válida para restringir la libertad de expresión (A/HRC/20/17, párr. 83). También ha observado que la mayoría de los países tienen alguna forma de legislación sobre difamación con distintas denominaciones, como libelo, calumnia, insulto, desacato o lesa majestad, y que el problema con los casos de difamación es que a menudo enmascaran la determinación de los poderes políticos y económicos de tomar represalias contra las críticas o las acusaciones de mala gestión y corrupción, así como para ejercer una presión indebida en los medios de información (*ibid.*).

57. En algunos países, criticar a los representantes del gobierno, y en particular al Jefe del Estado, está tipificado como delito de difamación en el código penal, y suele castigarse con multas pero en algunos casos también por penas de prisión de varios meses. Preocupa a la Relatora Especial el hecho de que esas disposiciones se utilicen para silenciar las críticas públicas y como impedimento para el debate público acerca de cuestiones de derechos humanos, de los que generalmente son responsables los funcionarios públicos. El artículo 8 1) de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos reconoce el derecho de estos a tener la oportunidad efectiva de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos, lo que a juicio del Relator Especial depende de tener la capacidad para debatir sobre el desempeño de los funcionarios públicos y sobre la eficacia de las políticas públicas y su cumplimiento de las normas de derechos humanos. La Relatora Especial comparte la posición del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de que la acción penal contra la difamación lleva inevitablemente a la censura y obstaculiza la expresión de la discrepancia, lo que vulnera el derecho a la libertad de expresión (A/HRC/20/17, párr. 87). Por consiguiente, la Relatora Especial insta a los Estados a despenalizar la difamación.

58. En los últimos años la difamación se ha despenalizado en varios países, novedad que la Relatora Especial acoge favorablemente. No obstante, siguen utilizándose disposiciones del código civil contra los defensores de los derechos humanos. En varios casos, se han impuesto a los defensores multas muy desproporcionadas en relación con el delito cometido. La Relatora Especial comparte la preocupación expresada por el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de que unas sanciones económicas elevadas y desproporcionadas tienen el riesgo de llevar a la bancarrota a los pequeños medios de información, incluidos los establecidos expresamente para informar sobre cuestiones de derechos humanos, y por ello representan una considerable amenaza para la libertad de expresión (*ibid.*, párr. 85). Por consiguiente, hace un llamamiento a los Estados para que aseguren la limitación de las penas por difamación en el código civil con el fin de garantizar la proporcionalidad respecto del perjuicio causado.

59. En varios países, las declaraciones contrarias a la religión o que ponen en tela de juicio las normas y disposiciones religiosas se castigan gravemente en la legislación contra la blasfemia. Al tiempo que reconoce el derecho a la libertad de religión y de creencias, la Relatora Especial insiste en el derecho de los defensores de los derechos humanos a debatir sobre ideas y cuestiones de derechos humanos, incluidas prácticas religiosas que pueden contravenir las normas internacionales de derechos humanos, de conformidad con el artículo 6 de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. Preocupa particularmente a la Relatora

Especial la situación de los defensores de los derechos humanos de la mujer, habida cuenta de que los que alzan la voz contra los abusos cometidos contra las mujeres a este respecto suelen enfrentarse a duros castigos, incluidas largas penas de reclusión.

60. La Relatora Especial expresa su profunda preocupación por el hecho de que las disposiciones de la legislación sobre difamación y blasfemia sigan teniendo un efecto devastador en la situación de los defensores de los derechos humanos en muchos países. El riesgo de ser perseguido con arreglo a esas leyes lleva a la autocensura entre los defensores, lo que obstaculiza un debate franco y profundo acerca de cuestiones de derechos humanos. Por ser esos debates parte integral de la defensa de los derechos humanos, la Relatora Especial pide a los Estados que revisen esas leyes de conformidad con las recomendaciones aquí formuladas.

F. Legislación que regula el acceso a Internet

61. A lo largo del último decenio, Internet se ha convertido en un instrumento indispensable para la labor de muchos defensores de los derechos humanos, especialmente como medio para difundir opiniones, compartir información acerca de los derechos humanos y las violaciones de los derechos humanos y conectarse con otros defensores de los derechos humanos. Su potencial para ayudar a los defensores de los derechos humanos y al resto de la sociedad a lograr cambios favorables para la situación de los derechos humanos en una comunidad o un país es enorme. Por consiguiente, la Relatora Especial se manifiesta decepcionada ante las amplias restricciones que se aplican al acceso a Internet en numerosos países, inclusive a sitios web y blogs de asociaciones, noticias y redes sociales. En este contexto, la Relatora Especial solicita a los Estados que examinen cuidadosamente qué restricciones son verdaderamente necesarias, tomando nota de que para ello deben seguirse de cerca los criterios establecidos por el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en su informe de 2011 a la Asamblea General (A/66/290, párr. 15).

62. Preocupa también a la Relatora Especial el hecho de que la información personal acerca de los defensores de los derechos humanos obtenida por conducto de las redes sociales y otros sitios web pueda poner en peligro su seguridad, especialmente en vista de las novedades legislativas que autorizan a los gobiernos de algunos países a vigilar ampliamente los sitios web. Los Estados deben proceder con la máxima moderación a este respecto y, sobre todo, velar por que esa legislación no se utilice para actuar contra los defensores de los derechos humanos. Los criterios que ha elaborado el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, antes mencionados, son útiles también a este respecto.

IV. Normas mínimas en materia de legislación

63. En la presente sección, la Relatora Especial establece las normas mínimas que deben aplicarse en la elaboración y aplicación de leyes que afecten a las actividades de los defensores de los derechos humanos. Pretende recordar a los Estados los principios internacionales que garantizan el respeto de los derechos humanos y

mostrar cómo pueden llevarse a la práctica para garantizar un entorno de trabajo propicio para los defensores de los derechos humanos.

A. Principio de legalidad

64. El principio de legalidad está consagrado en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. De conformidad con el principio de legalidad, toda la legislación debe estar claramente definida y ser determinable y no retroactiva. Cualquier ley que incumpla este criterio básico vulnera el principio de legalidad. Las leyes deben dar una advertencia razonable a los ciudadanos sobre la naturaleza de la conducta que se declara constitutiva de delito penal o civil³. Además, en la definición del delito, la ley debe estipular los límites máximos de la conducta, de modo que las personas puedan adaptar sus conductas dentro de esos límites razonables.

65. Hay otras disposiciones asociadas al principio de legalidad en lo que se refiere a la promulgación de legislación. Antes de la adopción de una ley, debe promulgarse de forma democrática, lo que significa que ha de ser objeto de amplias consultas con las personas y asociaciones interesadas, incluida la sociedad civil. Además, una vez adoptada una ley, debe divulgarse utilizando los canales apropiados con el fin de garantizar que la población esté al tanto de lo que constituye una conducta sancionable.

66. De conformidad con el artículo 15 del Pacto, el principio de legalidad prohíbe la penalización de delitos pasados o la aplicación retroactiva de penas. Para incurrir en responsabilidad penal, la conducta debe estar prohibida y estar acompañada de pena en el momento de su comisión. El artículo 15 dispone además que no podrá imponerse pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Esto exige que la legislación se aplique de forma regular y coherente, y las penas imponerse tal y como lo prescribe la legislación aplicable. Por todo ello, el principio protege a las personas de los abusos y la interferencia del Estado, al tiempo que garantiza la imparcialidad y la transparencia de la autoridad judicial.

67. La Relatora Especial señala que los Estados tienen la obligación de asegurar que toda la legislación, incluida la legislación penal, cumpla el principio de legalidad. Para que las personas desarrollen su vida, incluidas sus actividades de defensa de los derechos humanos, de manera predecible, sea a título individual o en asociación con otros, los Estados deben asegurar que la legislación sea coherente, razonable y fácilmente comprensible por la población general. Las definiciones legislativas amplias tienen como consecuencia, entre otras, la vulneración de derechos protegidos en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos y lagunas en el ordenamiento jurídico que pueden utilizarse para acosar e intimidar a los defensores.

³ Véanse también los principios generales del derecho penal internacional elaborados por International Criminal Law Services, disponibles en la dirección wcjpc.unicri.it/deliverables/docs/Module_3_General_principles_of_international_criminal_law.pdf.

B. Principios de necesidad y proporcionalidad

68. El principio de necesidad se aplica en numerosos ámbitos del derecho internacional y ha sido invocado por tribunales internacionales en el derecho consuetudinario. Exige a los Estados que aseguren que los actos que no sean conformes con las obligaciones internacionales se cometan como el único modo de salvaguardar un interés esencial del Estado contra un peligro grave e inminente, de acuerdo con lo dispuesto por la Comisión de Derecho Internacional en el artículo 25 1) a) de su proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. El artículo 25 1) b) exige a los Estados que se aseguren de que un acto de ese tipo no afecte gravemente a un interés esencial de otro Estado o de la comunidad internacional.

69. En la lucha contra el terrorismo, la Relatora Especial coincide con la opinión del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de que solo debe promulgarse legislación específica sobre lucha contra el terrorismo después de haber estudiado a fondo su necesidad, y de que el Estado de derecho requiere que la legislación que limita los derechos de libertad de asociación y reunión especifique las condiciones en que pueden limitarse esos derechos. Las restricciones que no sean compatibles ni con la ley ni con los requisitos previstos en los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos constituirían una violación del mismo (A/61/267, párr. 18). La Relatora Especial opina que esto se aplica también a otras formas de legislación, que estarían sometidas a un escrutinio análogo sobre la base del principio de necesidad antes de ser promulgadas.

70. Mientras que el principio de necesidad pretende evaluar si el objetivo de una ley es necesario, el principio de proporcionalidad trata sobre el grado en el que las repercusiones de la ley son proporcionales a su objetivo. De este modo, trata de equilibrar los derechos individuales y los intereses del público general. Los mecanismos regionales de derechos humanos han elaborado modelos interesantes para valorar la proporcionalidad, como el “margen de apreciación” que aplica el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las “exigencias justas de una sociedad democrática” en el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴.

71. A juicio de la Relatora Especial, el principio de necesidad exige al Estado demostrar que el resultado deseado es necesario y que la ley de que se trata es el mejor medio disponible para lograr ese resultado. Ha de demostrarse que el efecto de la ley es lo más ajustado posible, y por ello que menoscaba lo menos posible el ejercicio de los derechos afectados. Además, de conformidad con el principio de proporcionalidad, el impacto de las restricciones debe ser proporcionado y el daño causado por las restricciones no puede superar los beneficios derivados de aplicarlas. La capacidad de las personas para ejercer sus derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica es una evaluación de la máxima importancia, que el Estado debe hacer lo antes posible para asegurar que esos derechos no resulten vulnerados.

⁴ Véase Cedric Ryngaert, “State responsibility, necessity and human rights”, Institute for International Law, Working Paper No. 141 (Leuven, Institute for International Law, diciembre de 2009). Puede consultarse en www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP141e.pdf.

C. Carácter limitado de las derogaciones

72. Varios tratados de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consagran un sistema de derogaciones. Esto permite a los Estados modificar temporalmente sus obligaciones en circunstancias excepcionales, como en momentos de emergencia, incluidos conflictos armados, disturbios civiles y violentos, y desastres ambientales y naturales.

73. Aunque en esas circunstancias son admisibles las medidas excepcionales, los Estados deben cumplir las obligaciones establecidas en la ley para velar por que en épocas de emergencia las cláusulas de derogación no den lugar a un vacío legal. En particular, los Estados deben calificar el grado de gravedad, temporalidad, proclamación y notificación, legalidad, proporcionalidad, coherencia con otras obligaciones en virtud del derecho internacional, no discriminación y, por último, no derogabilidad de ciertos derechos reconocidos como tales en el tratado pertinente. El sistema de derogación pretende garantizar que los derechos de las personas estén protegidos en tiempos de crisis imponiendo límites razonables a los poderes del gobierno para proteger la seguridad nacional.

74. Contienen cláusulas de derogación el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La lista de derechos no derogables varía de un tratado a otro, y las obligaciones difieren según el tratado del que sea parte el Estado.

75. La Relatora Especial desea hacer hincapié en que un estado de emergencia no da a los Estados vía libre para acallar a los defensores de los derechos humanos. Toda suspensión del derecho a la protección de los individuos que trabajan en pro de los derechos humanos debe estar prevista en la ley, observar los principios de necesidad y proporcionalidad y estar justificada por motivos concretos.

D. Principio de no discriminación

76. La Relatora Especial destaca que, para cumplir sus obligaciones en virtud del derecho internacional en materia de derechos humanos, los Estados también han de respetar el principio de no discriminación, como se ha esbozado en la sección II *supra*. Especialmente, además de las disposiciones discriminatorias que están prohibidas por el derecho internacional, los Estados no deben adoptar medidas que pueda demostrarse que tienen un efecto discriminatorio en su inicio. Esto queda claro en el artículo 12 2) de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, con arreglo al cual los Estados están obligados a garantizar la protección contra la discriminación negativa tanto *de facto* como *de jure*. La Relatora Especial señala la importancia de celebrar amplias consultas con la sociedad civil en la elaboración de legislación y la disposición del gobierno a tener en cuenta la información recibida de la sociedad civil a este respecto.

E. Salvaguardias constitucionales

77. Las salvaguardias constitucionales que prevén numerosos Estados reconocen a los defensores de los derechos humanos los derechos a la libertad de reunión y

asociación, a un juicio imparcial y a no ser sometidos a arresto o detención arbitrarios, tortura o tratos degradantes, entre otros. A pesar de esos derechos, los defensores de todo el mundo se enfrentan a graves limitaciones cuando protegen y promueven los derechos humanos. Muchas de esas limitaciones están integradas en la legislación nacional, inclusive legislación recientemente promulgada.

78. La Relatora Especial observa que, en algunos casos, los defensores han impugnado con éxito la constitucionalidad de leyes represivas, especialmente en tribunales constitucionales nacionales, a menudo basándose en el argumento de que la legislación aplicable infringe derechos humanos básicos garantizados en la constitución del país. Esas vías de recurso deben estar fácilmente accesibles a las personas y asociaciones que trabajan en la defensa de los derechos humanos. Al ser esos procedimientos parte integral del Estado de derecho, los Estados deben hacer todo lo posible para facilitar su acceso a los ciudadanos de a pie y sus representantes legales.

F. Salvaguardias de procedimiento

79. La legislación penal de muchos países contiene salvaguardias de procedimiento, incluidos los plazos que deben respetar las investigaciones y la obligación de informar a los sospechosos de que están siendo investigados. Están concebidas para impedir el uso de pruebas no fidedignas y para obligar a los fiscales a examinar las pruebas de forma imparcial. A pesar de ello, con frecuencia esas precauciones básicas se pasan por alto, y en muchos países los fiscales a menudo retienen a los defensores por un período más largo de lo autorizado y realizan investigaciones sin informarlos del carácter de la investigación o de los consiguientes cargos que se les imputan.

80. De conformidad con las normas internacionales, se prohíbe que los fiscales sigan adelante con los procedimientos cuando una investigación imparcial demuestre que los cargos son infundados. Esas normas se vulneran por el uso de pruebas no fidedignas ni corroboradas. En algunos casos, los fiscales demuestran otros prejuicios en favor de un resultado previamente determinado al iniciar una investigación o presentar cargos sin pruebas. La Relatora Especial observa con preocupación que las investigaciones preliminares pueden utilizarse para intimidar, silenciar o disuadir de otras formas a los defensores de realizar sus actividades legítimas de promoción de los derechos humanos. Ello contraviene las normas internacionales de derechos humanos relacionadas con la función de los fiscales, en particular los artículos 13 y 14 de las Directrices sobre la Función de los Fiscales, adoptadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que estipulan que los fiscales desempeñarán sus funciones de manera imparcial y evitarán todo tipo de discriminación, y que no iniciarán y continuarán un procedimiento, o bien, harán todo lo posible por interrumpirlo, cuando una investigación imparcial demuestre que la acusación es infundada.

81. Además, en algunas circunstancias, los fiscales no informan a los acusados de los cargos que se les imputan una vez terminada la investigación preliminar, o incluso después de haberlos detenido. Preocupa particularmente la práctica de algunos Estados en la que los fiscales, además de otros funcionarios del gobierno, equiparan la promoción de los derechos humanos con conducta subversiva, y

describen públicamente a los defensores como, entre otras cosas, terroristas o antinacionalistas, incluso antes del comienzo del juicio. Ese comportamiento hace imposible un juicio imparcial y vulnera la presunción de inocencia a la que deben atenerse todos los fiscales y las autoridades judiciales.

82. La Relatora Especial también hace hincapié en la función de los magistrados para asegurar que se respeten las salvaguardias de procedimiento. Como señaló la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados en su informe de 2011 a la Asamblea General (A/66/289), los magistrados están obligados con arreglo al derecho internacional a asegurar el goce de los derechos sustantivos sin discriminación. Ello entraña el deber de asegurar, de manera activa, el respeto de las normas internacionales sobre la igualdad y la no discriminación, tanto en las deliberaciones de los tribunales como en la aplicación de los procedimientos judiciales. Señaló que los magistrados pueden recomendar la derogación o enmienda de una ley o norma incompatible con las normas internacionales de derechos humanos (*ibid.*, párr. 38). Se trata de una importante salvaguardia de procedimiento para garantizar que no se imputen cargos infundados y motivados políticamente a personas que han actuado en defensa de los derechos humanos.

V. Conclusiones y recomendaciones

83. **La Relatora Especial sigue profundamente preocupada por el hecho de que la legislación nacional continúe restringiendo las actividades de los defensores de los derechos humanos. Las recientes novedades legislativas en varios países no se ajustan a las normas internacionales de derechos humanos, en particular con la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, ni contribuyen a crear condiciones de trabajo propicias para esos defensores.**

84. **Basándose en un examen de los diversos tipos de legislación que afectan a las actividades de los defensores de los derechos humanos, la Relatora Especial desea formular las recomendaciones que figuran a continuación.**

85. **Los Estados deben velar por que su legislación contra el terrorismo identifique claramente los actos definidos como terrorismo y castigados como tales, de conformidad con los criterios elaborados por el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (E/CN.4/2006/98, párrs. 37 y 38).**

86. **Los Estados han de asegurar que la legislación nacional diseñada para garantizar la seguridad pública y el orden público contenga disposiciones claramente definidas y que no se permita discriminación alguna en la aplicación de esa legislación, particularmente en respuesta al ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica.**

87. **El marco jurídico de los Estados debe contener disposiciones efectivas y no discriminatorias que rijan la supervisión y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, incluidos los encargados de hacer cumplir la ley, especialmente en lo que se refiere a su respuesta a las manifestaciones públicas y pacíficas de discrepancia y las manifestaciones en las que se plantean cuestiones de derechos humanos.**

88. Los Estados deben permitir el acceso de organizaciones no gubernamentales e instituciones nacionales de derechos humanos, cuando existan, a las personas detenidas en virtud de leyes contra el terrorismo y otras relacionadas con la seguridad nacional.
89. Los Estados no perseguirán en circunstancia alguna a los defensores de los derechos humanos por prestar asistencia jurídica a personas detenidas y acusadas en virtud de legislación relacionada con la seguridad nacional.
90. Los Estados deben respetar el derecho a un juicio imparcial y todas las salvaguardias de procedimiento contenidas en ese derecho cuando juzguen a sospechosos en virtud de legislación contra el terrorismo y otra legislación relacionada con la seguridad nacional, de acuerdo con los principios elaborados por el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/63/223, párrs. 31 a 42).
91. Los Estados deben revocar toda legislación que, con el objetivo declarado de preservar la moral pública, penalice las actividades de los defensores de los derechos humanos que trabajan en cuestiones relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género, incluida la legislación que lleve tiempo sin aplicarse.
92. Los Estados deben hacer todo lo que esté en su mano por proteger a los defensores de los derechos humanos del hostigamiento judicial, inclusive en los casos en que los defensores estén cumpliendo sus funciones, particularmente en defensa de los derechos sexuales y reproductivos.
93. Los Estados no penalizarán en circunstancia alguna las actividades pacíficas de los defensores de los derechos humanos que operan a título individual o como parte de asociaciones no registradas.
94. Los Estados deben poner en marcha un régimen de notificación, en lugar de un régimen de autorización, para las asociaciones que desean registrarse oficialmente.
95. Los Estados deben velar por que las solicitudes de las asociaciones que desean registrarse se evalúen con arreglo a criterios claros y públicos y se tramiten con puntualidad. En ningún caso los Estados impondrán limitaciones a las cuestiones, inclusive basadas en derecho, en las que se permite trabajar a una asociación para que pueda registrarse, siempre que esas actividades sean pacíficas.
96. Los Estados deben garantizar que los requisitos de presentación de informes que se imponen a las asociaciones sean razonables y no inhiban la autonomía funcional.
97. Los Estados deben abstenerse de imponer restricciones legales a las posibles fuentes de financiación para las asociaciones, incluidas las fuentes extranjeras. Las leyes que penalizan las actividades de defensa de los derechos humanos realizadas con fondos del exterior, inclusive aplicando cargos por traición, deben ser derogadas.
98. Los Estados deben asegurarse de que el derecho de acceso a información esté sometido a limitaciones estrictas y claramente definidas para proteger los

intereses superiores públicos y privados, incluido el derecho a la intimidad. Las disposiciones relativas a la retención de información deben estar claramente definidas por la ley.

99. Los Estados no deben perseguir a los defensores de los derechos humanos ni pedirles responsabilidades por publicar o difundir información clasificada como secreta. Esto también debe aplicarse en los casos en los que hayan obtenido información por filtraciones, a menos que hayan delinquido para obtenerla.

100. Los Estados deben despenalizar la difamación y derogar toda disposición del código penal que proteja a los funcionarios públicos del escrutinio y la crítica.

101. Los Estados deben asegurar que las penas por difamación en el derecho civil sean limitadas con el fin de garantizar la proporcionalidad respecto de los perjuicios causados.

102. Los Estados deben asegurar que la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y otros interesados directos participen en un amplio proceso consultivo para garantizar que la elaboración de nueva legislación cumpla lo dispuesto en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables. Los Estados deben dejar tiempo adecuado para que esos interesados analicen las repercusiones del proyecto de ley de que se trate y aseguren que la información al respecto sea fácil de proporcionar y se tenga en cuenta en la preparación de la ley.

103. Los Estados, incluidos los fiscales, deben garantizar que las causas penales contra personas, incluidos los defensores de los derechos humanos, cuenten con una investigación imparcial e independiente en cumplimiento de las normas relativas a las garantías procesales. Todos los casos no sustanciados se cerrarán de inmediato y se dará a las personas la oportunidad de presentar denuncias directamente ante la autoridad competente.

104. Los Estados deben garantizar que su legislación respete los derechos básicos consagrados en sus constituciones. Las personas, incluidos los defensores de los derechos humanos, deben tener fácilmente a su disposición vías de recurso para impugnar la constitucionalidad de leyes existentes y nuevas.

105. Los magistrados deben defender de manera proactiva las normas internacionales en materia de igualdad y no discriminación tanto en la deliberación sobre las causas como en la aplicación de los procedimientos judiciales.

106. Cuando tengan ante sí casos pertinentes, los magistrados recomendarán la derogación o la enmienda de una norma o una ley si no está de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos.

107. Los funcionarios públicos se abstendrán de hacer declaraciones que desacrediten o estigmaticen a los defensores de los derechos humanos.

108. Los funcionarios de justicia y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben estar familiarizados con las disposiciones de la

Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, así como con las responsabilidades que les imponen esas disposiciones.

109. Se consultará estrechamente con las instituciones nacionales de derechos humanos cuando se elabore nueva legislación. Esas instituciones seguirán vigilando la legislación vigente e informarán periódicamente al Estado acerca de sus repercusiones en las actividades de los defensores de los derechos humanos.

110. La sociedad civil informará a los Estados sobre las posibles repercusiones de proyectos de legislación mientras estos se encuentran en fase de elaboración. Los agentes de la sociedad civil deberán seguir vigilando las leyes pertinentes y sus efectos en el entorno de trabajo de los defensores de los derechos humanos.
