

**Consejo de Derechos Humanos**43<sup>er</sup> período de sesiones

24 de febrero a 20 de marzo de 2020

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo****Los defensores de los derechos humanos que operan  
en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos****Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores  
de los derechos humanos***Resumen*

En el presente informe el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos analiza la situación de los defensores de los derechos humanos que operan en zonas de conflicto y que salen de un conflicto. Aborda su decisiva contribución en estos entornos, expone el marco jurídico aplicable y las consiguientes obligaciones y examina las tendencias actuales en relación con su protección y sus derechos esenciales para que operen con eficacia. Repasa las iniciativas de los Estados y otros interesados y la respuesta de las Naciones Unidas hasta la fecha. En el informe pone de relieve los riesgos extremos a los que están expuestos los defensores, las diversas tentativas de silenciar su labor y la persistencia de las lagunas en materia de protección y de la impunidad, a pesar de una evolución positiva. El Relator Especial pide que se cumplan las normas y principios jurídicos en vigor y propone maneras de avanzar en la protección y el apoyo de los defensores que se esfuerzan por operar en estos contextos.



## I. Introducción

También somos seres humanos. Tenemos familia. Tenemos sentimientos. Tenemos lágrimas. Los familiares de los presos a veces me preguntan: ¿qué has hecho por mi esposo? ¿Por mi hijo? A veces tengo pesadillas. No tendremos resiliencia ni daremos cumplimiento a nuestras ambiciones sin acceso a apoyo psicológico. (Un defensor en los Territorios Palestinos Ocupados)

1. En septiembre de 2019 el personal de la Comisión Afgana Independiente de Derechos Humanos y la comunidad internacional de defensores se quedaron sin Abdul Samad Amiri, de 28 años, casado y padre de un hijo, secuestrado y asesinado por los talibanes en el distrito de Jalriz, provincia de Maidan Wardak. Hacía seis años que formaba parte de la Comisión, donde documentaba violaciones y estaba en contacto con los afectados. Antes que él, otros han perdido la vida por su compromiso con los derechos humanos y su institución. Sus colegas seguirán adelante. Ese mismo mes, se condenó en Myanmar, conforme a la Ley de Reunión Pacífica y Manifestación Pacífica, a Seng Nu Pan y Paw Lu, activistas en pro de los jóvenes, por montar en la calle una representación que denunciaba la reanudación de las hostilidades en el estado de Kachin. Al cabo de apenas un día, varios cientos de defensores y sus organizaciones se unieron a escala nacional para emitir una declaración sobre la situación en el vecino estado de Shan, donde se libraba otro conflicto olvidado, y exhortaron a todas las partes a que pusieran fin a la guerra y protegieran a los civiles, y a la comunidad internacional a que interviniera.

2. Las voces de los defensores coinciden, dentro de unas mismas fronteras nacionales y fuera de ellas. Deben protegerse, y debe permitirse que resuenen sin injerencias. 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 (Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos) se recuerda la relación fundamental entre la paz y la seguridad internacionales y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Se reconoce la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en relación con violaciones masivas, flagrantes o sistemáticas y en aras del fortalecimiento de la paz. El presente informe aparece en un momento en que la cantidad de países que recientemente se han visto afectados por conflictos violentos ha alcanzado el nivel más alto registrado en casi tres decenios<sup>1</sup>. Muchos defensores se ven afectados a la vez por varios conflictos armados, brotes de violencia entre grupos étnicos, actos de terrorismo u otras actividades delictivas, y las respuestas armadas a veces plantean nuevos riesgos para los derechos humanos. Otros hacen frente a muy diversos problemas posteriores a un conflicto, entre ellos la reanudación del conflicto armado. Los defensores determinan el presente, el futuro inmediato y el futuro a largo plazo de las sociedades en que viven y operan. No obstante, se esfuerzan por actuar en estos entornos sometidos a una presión considerable, y a menudo son los únicos a cargo de su propia protección.

3. El presente informe se ha preparado en respuesta a una demanda de muchos de ellos. Supone una prolongación de la labor de varios procedimientos especiales<sup>2</sup>, y con él se espera contribuir a los avances en curso, en particular a las actividades de las Naciones Unidas en los ámbitos de la consolidación de la paz y de la ampliación del espacio cívico. Se repasa la situación de los defensores que operan en zonas de conflicto y que salen de un conflicto, incluidas las zonas ocupadas, en particular en el contexto de los denominados “Estados frágiles”<sup>3</sup>. Quedan comprendidas varias situaciones que figuran en el programa de trabajo del Consejo de Seguridad, de la Comisión de Consolidación de la Paz y del Fondo para la Consolidación de la Paz o que la Corte Penal Internacional somete a examen preliminar o a investigación.

<sup>1</sup> A/72/707-S/2018/43, párr. 3.

<sup>2</sup> A/HRC/31/55, párr. 27; A/HRC/37/51, párrs. 33 a 43 y 50 a 62; A/HRC/40/60, párrs. 71 y 72; A/58/380; A/HRC/11/4.

<sup>3</sup> [www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations](http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations).

4. El presente informe parte de las actividades llevadas a cabo por el titular del mandato. Se basa en las comunicaciones presentadas por Estados Miembros, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones y redes no gubernamentales (ONG) e intergubernamentales, así como por defensores a título individual. También se recibieron contribuciones valiosas de las presencias sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), misiones y oficinas de las Naciones Unidas y una comisión de investigación. Las contribuciones se refieren a más de 45 situaciones pertinentes de todas las regiones. El informe aprovecha asimismo las constataciones de una consulta internacional con defensores mantenida en noviembre de 2019. Varios expertos internacionales ayudaron a consolidar las constataciones y recomendaciones. El Relator Especial desea expresar su sincero agradecimiento a todos los defensores que contribuyeron a la labor y la hicieron posible.

## II. Contribución y perfil de los defensores

### A. Activos en todos los frentes

Pocos pueden operar actualmente en Dombás. Entre quienes permanecen en las líneas de fuego hay voluntarias que prestan apoyo humanitario y ayudan a las familias desplazadas y a personas que han visto destruido su hogar. (Un defensor en Ucrania)

5. Los defensores que se encuentran en entornos de conflicto y posteriores a un conflicto están activos en todos los frentes. Sus actividades sobre el terreno son de importancia capital para la defensa de los derechos humanos. En las zonas afectadas por conflictos facilitan socorro de emergencia o ayudan a acceder a los civiles, incluidos los desplazados internos, y contribuyen a la preparación de soluciones basadas en la autosuficiencia. Ponen su vida en peligro para salvaguardar el acceso a la salud, por ejemplo, o el derecho de los niños a la educación en zonas de las que a veces han desaparecido las instituciones públicas y las fuerzas de seguridad. En zonas ocupadas y en litigio, mantienen contacto con los afectados, en particular con las víctimas de tortura y los detenidos y con los familiares que necesitan apoyo material, médico, psicosocial o jurídico. En contextos posteriores a un conflicto prestan apoyo a las personas con discapacidad, en particular a las que padecen deficiencias como consecuencia de la guerra. Ayudan a quienes reclaman sus viviendas, sus tierras o sus zonas marinas para que puedan canalizar sus exigencias de forma estratégica y pacífica. Mediante peticiones públicas, manifestaciones y litigios estratégicos, también plantan cara a la impunidad y representan a las víctimas de vulneraciones del derecho internacional ante jurisdicciones nacionales, regionales e internacionales.

6. Los defensores también están a la vanguardia en la documentación de las bajas civiles, su revelación y la oposición al respecto, así como en relación con las vulneraciones generales del derecho internacional debidas a operaciones de grupos armados, fuerzas militares y paramilitares, servicios de inteligencia y autoridades civiles que actúan en connivencia con empresas privadas. Su labor de constatación de los hechos y organización de campañas públicas mantiene en el temario los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y otras normas del derecho internacional en un contexto en que puede que las consideraciones políticas desvíen la atención que merecen estos ámbitos en calidad de asuntos urgentes. Su labor es decisiva para revelar el espectro, a menudo amplio, de vulneraciones subyacentes derivadas del conflicto o agravadas por él. Como guardianes indispensables, ponen en cuestión las leyes de amnistía o las perspectivas de adopción de estas en contextos posteriores a conflictos, inmediatos o a más largo plazo, así como la legislación relacionada con situaciones de emergencia o con la seguridad cuando sea fuente de limitaciones indebidas de las libertades públicas.

7. Los defensores ofrecen a las sociedades desgarradas por la guerra oportunidades de avanzar en pos de la paz sostenible. Sus voces contribuyen a intermediar en los alto el fuego y a ejercer la mediación internacional, garantizar negociaciones y acuerdos de paz inclusivos y favorecer transiciones que presenten mayores posibilidades de participación de

todos los sectores de la sociedad en la justicia de transición o en destacadas reformas institucionales. Contribuyen a la construcción o reconstrucción de instituciones responsables y con capacidad de respuesta. Su función es igual de decisiva para el desarrollo en un sentido amplio de una cultura basada en el estado de derecho, la libertad de expresión y las deliberaciones públicas. Sus iniciativas en materia de educación cívica, memoria histórica al término de un conflicto y cohesión social contrarrestan las separaciones entre facciones, las reivindicaciones identitarias y, en última instancia, la escalada del conflicto o la recaída en este, así como las vulneraciones recurrentes del derecho internacional<sup>4</sup>.

8. Cuando las entidades de las Naciones Unidas, junto con otras organizaciones y misiones diplomáticas, no están en situación de garantizar el acceso o tienen poca presencia sobre el terreno, los defensores constituyen los ojos y los oídos de la comunidad internacional. Son destacados asociados del ACNUDH, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos de investigación especiales, como las comisiones de investigación. Reúnen información y contribuyen a corroborarla, y destinan recursos y actividades de promoción allá donde más urgen. Su cooperación impide que extensas zonas se conviertan en “agujeros negros” y focos de impunidad. Permiten dar seguimiento internacional a casos individuales, por ejemplo de detención arbitraria, tortura, desaparición forzada o ejecución extrajudicial. Sin su labor de reunión de pruebas, apoyo a los testigos y las víctimas y ayuda para que estos participen y accedan a reparaciones, la Corte Penal Internacional y otras instancias sencillamente no podrían ejercer su mandato. En última instancia, los defensores también se hacen eco de las recomendaciones formuladas por las entidades internacionales y se encargan de su seguimiento. Ello exige un reconocimiento más enérgico a la hora de plantearse las responsabilidades de protección y ayuda para los defensores.

## **B. Perfiles múltiples, reconocimiento desigual**

9. Se ha prestado especial atención, y con razón, a la contribución de los trabajadores humanitarios, los periodistas, incluidos los reporteros de investigación y los blogueros, otros medios de comunicación y el personal asociado. Cabe decir lo mismo del personal de las organizaciones internacionales, incluido el de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que se encarga de proteger y ayudar a los civiles e investigar las presuntas vulneraciones. En el ejercicio de esta y de otras muchas funciones, también se reconoce cada vez más el compromiso inquebrantable de las defensoras<sup>5</sup>, aunque no se reconoce en la misma medida el grado extremo de su exposición a riesgos. Las defensoras siguen al frente de movimientos internacionales arraigados que persiguen la verdad, la rendición de cuentas y las reparaciones por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. También propugnan sin tregua la igualdad de condiciones en la participación en las negociaciones de paz y los procesos posteriores a conflictos y la ejecución efectiva del programa sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Diversas situaciones e iniciativas recientes son también ilustrativas del potencial de los líderes religiosos y las organizaciones confesionales de oponerse a las principales violaciones de los derechos humanos y de prevenir conflictos y mediar en ellos.

10. El papel que cumplen los abogados y los asistentes jurídicos tiene igual de importancia. Ayudan a las víctimas de violaciones del derecho internacional durante los conflictos armados, en particular a los manifestantes pacíficos que han sido detenidos o recluidos ilícitamente o a los imputados sin fundamento por terrorismo o sedición. Ponen en cuestión el incumplimiento de las normas de derechos humanos en regímenes jurídicos excepcionales y crean conciencia jurídica en las comunidades afectadas por operaciones militares, en particular cuando son objeto de usurpación territorial. También actúan así los fiscales y jueces que hacen frente a la impunidad y a los atentados contra su independencia,

<sup>4</sup> A/HRC/37/65, párrs. 58 a 70 y 94 a 96.

<sup>5</sup> Resolución 68/181 de la Asamblea General, párr. 16; S/2018/900, párr. 1; recomendación general núm. 30 (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, párr. 6; A/72/707-S/2018/43, párr. 64.

al igual que los funcionarios públicos y electos, como los alcaldes y parlamentarios que denuncian casos de corrupción. También merecen reconocimiento una gama más amplia de profesionales y, junto con ellos, sus sindicatos y asociaciones profesionales. Profesores universitarios y otros docentes, ingenieros y artistas se han sumado a movimientos y campañas de ciudadanos organizados en oposición a las violaciones cometidas por combatientes o autoridades al amparo de leyes de emergencia o de regímenes militares y han alzado la voz a favor de la paz y de reformas urgentes al término de un conflicto.

Me convertí en activista de derechos humanos tras la desaparición forzada de mi esposo en 2010. Desde que presenté una denuncia, me he visto sometida a intimidación, discurso de odio y acoso. Sin embargo, sean cuales sean las circunstancias, tanto yo como la comunidad de activistas seguiremos luchando por la justicia. (Una defensora en Sri Lanka)

11. En situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, muchas personas se convierten en defensores por las circunstancias o por necesidad. Se trata de integrantes de equipos de respuesta inicial en zonas sometidas a hostilidades activas, de familiares de personas asesinadas o desaparecidas que buscan la verdad y la justicia y de quienes honran a los muertos y se afanan por dotar a las sociedades donde viven de una memoria colectiva compartida. También cabe mencionar los niños que propugnan la paz y la igualdad en el acceso a la educación<sup>6</sup>, los defensores obligados a exiliarse que cuestionan los atentados contra las libertades públicas o el servicio militar indefinido en sus países de origen y quienes hablan en defensa de la población más vulnerable de los campamentos de desplazados internos y refugiados. Al no tratarse de acciones formalizadas ni vinculadas con una afiliación o profesión determinadas, y al tener lugar en las zonas más aisladas o en entornos de transición, son innumerables las contribuciones de ese tipo que siguen siendo invisibles. El reconocimiento de la condición de estas personas y de su contribución como defensores debe ser tema de interés común. Lo que define a los defensores es, principalmente, sus acciones.

12. Las instituciones nacionales de derechos humanos también han intensificado su actividad en estos ámbitos, mientras que redes internacionales y regionales han facilitado orientación y apoyo<sup>7</sup>. Varias denuncian activamente violaciones del derecho humanitario y de los derechos humanos, hacen frente al desplazamiento provocado por un conflicto y prestan apoyo a civiles ubicados a lo largo de líneas de fuego y a detenidos. También impulsan iniciativas que son importantes para la consolidación de la paz, la justicia de transición y la educación después de un conflicto. Sin embargo, sus operaciones siguen siendo objeto de injerencias, en particular cuando tratan de proteger a otros defensores. El conjunto de la comunidad de defensores que operan en Estados afectados por conflictos sigue abogando por el establecimiento y el funcionamiento eficaz de esas instituciones nacionales de derechos humanos en las zonas en cuestión.

### III. Marco normativo de referencia

#### A. Normas jurídicas aplicables, garantes de derechos y responsabilidad de los Estados de proteger a los defensores

13. Los defensores que operan en zonas de conflicto y que salen de un conflicto están protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario (que solo es aplicable en situaciones de conflicto armado, incluso de

<sup>6</sup> [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2018/CRC\\_DGD\\_2018\\_OutcomeReport.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2018/CRC_DGD_2018_OutcomeReport.pdf), págs. 18 a 21.

<sup>7</sup> Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Estrategia y Plan Estratégico 2017-2019; Red de Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos, “The role of national human rights institutions in conflict resolution, management and peacebuilding” (Nairobi, 2017); y Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, proyecto sobre los derechos humanos en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto.

ocupación), el derecho penal internacional y el derecho internacional de los refugiados. Las normas oponibles comprenden las obligaciones impuestas por el derecho consuetudinario y las normas imperativas (*ius cogens*)<sup>8</sup>. El Relator Especial recuerda que el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario se complementan y refuerzan entre sí, en lugar de excluirse mutuamente<sup>9</sup>. Las partes en un conflicto armado, incluidas las Potencias ocupantes, deben respetar las protecciones derivadas de estos regímenes, independientemente de su posición con respecto a su aplicabilidad<sup>10</sup>. En particular, los Estados no pueden escudarse en su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento<sup>11</sup>, y los agentes no estatales que ejercen funciones semejantes a las de un gobierno están obligados a respetar las normas de derechos humanos cuando su conducta repercuta en los derechos humanos de quienes estén sujetos a su control<sup>12</sup>. Quedan comprendidas las disposiciones de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, que va dirigida a todas las personas, grupos y órganos de la sociedad.

14. La responsabilidad del Estado de proteger a los defensores no puede externalizarse ni ser objeto de renuncia debido a circunstancias excepcionales. Los Estados deben actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar los actos cometidos por particulares o entidades que menoscabarían el disfrute de los derechos reconocidos en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos y consagrados en los instrumentos de derechos humanos jurídicamente vinculantes en relación con los agentes no estatales<sup>13</sup>. Asimismo, los Estados tienen la obligación de proteger a los defensores frente a las vulneraciones cometidas contra ellos por grupos armados, incluidas organizaciones terroristas. Deben ocuparse no solo de las condiciones generales que ponen en peligro la vida de los defensores, como un conflicto armado, sino también de los niveles altos de violencia criminal<sup>14</sup>. Han de proteger a los defensores de la privación arbitraria de la vida en el contexto de operaciones de seguridad o mantenimiento del orden público<sup>15</sup>. Son responsables directos de las acciones de los grupos armados o milicias afiliados, y seguirán siéndolo en caso de que se transfieran responsabilidades de hecho a un agente no estatal, especialmente cuando se trate de responsabilidades legislativas o jurisdiccionales<sup>16</sup>. Su responsabilidad comprende a todos los defensores que estén sujetos a su competencia o su control efectivo, incluso fuera de su territorio cuando actúen como potencia ocupante<sup>17</sup>, presten apoyo decisivo a combatientes<sup>18</sup>, tengan una influencia decisiva en las autoridades *de facto* que ejerzan control<sup>19</sup> o actúen en ejercicio del mandato de una organización o coalición internacional o intergubernamental, por ejemplo como parte de una fuerza internacional de mantenimiento de la paz<sup>20</sup>. Si pierden el control de parte de su territorio, deben tratar de restablecer su competencia<sup>21</sup>.

<sup>8</sup> A/HRC/42/17, párrs. 9 y 13; A/HRC/19/69, párr. 106.

<sup>9</sup> Observaciones generales núm. 29 (2001), sobre la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción (artículo 4), y núm. 36 (2018), sobre el derecho a la vida, párr. 64. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 30, párr. 24.

<sup>10</sup> *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, pág. 136, párrs. 107 a 112; CCPR/C/ISR/CO/4, párr. 5.

<sup>11</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 27.

<sup>12</sup> Resolución 2286 (2016) del Consejo de Seguridad, párr. 2; A/HRC/42/17, párr. 12; A/HRC/25/21, párr. 11; A/HRC/39/44, párr. 43.

<sup>13</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 8; A/65/223, párrs. 34 a 36.

<sup>14</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36, párr. 26.

<sup>15</sup> *Ibid.*, párr. 13.

<sup>16</sup> CCPR/C/DZA/CO/4, párr. 9; S/2018/889, párr. 67.

<sup>17</sup> ACNUDH, "Report on the human rights situation in Ukraine, 16 May to 15 August 2019", párr. 133.

<sup>18</sup> A/HRC/42/17, párr. 11.

<sup>19</sup> CCPR/CO/RUS/7, párr. 6.

<sup>20</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 30, párr. 9.

<sup>21</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 26 (1997) sobre la continuidad de las obligaciones, párr. 4; CCPR/C/MDA/CO/2; CCPR/C/GEO/CO/3.

## B. Principales protecciones jurídicas

15. En las zonas de conflicto y que salen de un conflicto, los defensores, que, por definición, operan por medios pacíficos, deben beneficiarse en todo momento de las protecciones básicas ligadas a su derecho a la vida, así como de las protecciones complementarias, en particular contra la violencia de género, previstas en los instrumentos básicos de derechos humanos regionales y de las Naciones Unidas. Estas protecciones también guardan relación, entre otras cosas, con el derecho a la libertad y a la seguridad, con la prohibición de la tortura y la desaparición forzada y con los derechos a la privacidad, la vida familiar y la vivienda. En un conflicto armado, incluidas situaciones de ocupación, los defensores también deben disfrutar de protección en calidad de civiles y, en particular, de mujeres y niños<sup>22</sup>. Todo ataque intencionado dirigido contra ellos en este contexto constituiría un crimen de guerra<sup>23</sup>. Existen protecciones específicas de carácter consuetudinario para determinadas categorías de defensores, como periodistas, trabajadores que prestan socorro humanitario y personal médico y religioso<sup>24</sup>, y algunas están previstas en instrumentos concretos<sup>25</sup>. Otros defensores, como los maestros y el personal docente, deben gozar de la misma protección que los civiles. Aunque persisten los debates sobre las posibles lagunas normativas, la prioridad reside en la aceptación, el respeto y el cumplimiento efectivos de estas protecciones existentes.

16. El Relator Especial pone de manifiesto las protecciones básicas a las que también son acreedores los defensores frente a la privación de las debidas garantías procesales y de un juicio imparcial y del derecho a un recurso, todo lo cual contiene elementos que no admiten acuerdo en contrario<sup>26</sup>. Estas protecciones deben invalidar la legislación excepcional que hace posible la detención y la reclusión prolongada sin acceso a un abogado o a revisión judicial o que ofrece inmunidad legal a las fuerzas de seguridad que toman parte en operaciones de mantenimiento del orden o de lucha contra el terrorismo. En contextos de conflicto armado, especialmente en situaciones de ocupación, debe protegerse específicamente a los defensores contra el traslado forzoso, la deportación al territorio de otro Estado y la aplicación retroactiva de legislación<sup>27</sup>. En un plano más general, cabe sostener que el sometimiento persistente de defensores que operan en determinadas partes del territorio nacional o en territorios ocupados a regímenes jurídicos excepcionales, en particular a una legislación y una competencia militares, es incompatible con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación.

17. En última instancia, los defensores también tienen derecho a solicitar protección internacional, a obtener garantías procesales pertinentes y a estar protegidos frente a la devolución<sup>28</sup>. Tienen derecho a salir de su propio país<sup>29</sup> y, en una situación de ocupación, a abandonar los territorios ocupados<sup>30</sup>. Deberán poder beneficiarse de la protección internacional en contextos de conflicto y violencia generalizada y, fundamentalmente, de la condición de refugiado en caso de que corran peligro real de persecución como

<sup>22</sup> [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul), normas 134 y 135.

<sup>23</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 8; Primer Convenio de Ginebra, art. 50; Segundo Convenio de Ginebra, art. 51; Tercer Convenio de Ginebra, art. 130; Cuarto Convenio de Ginebra, art. 147; Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, art. 85.

<sup>24</sup> [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul), normas 25, 27 a 32 y 34.

<sup>25</sup> Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado y su Protocolo Facultativo.

<sup>26</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 14 y 26; Comité de Derechos Humanos, observaciones generales núm. 29, párrs. 7 y 8, y núm. 36.

<sup>27</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 7, párr. 1 d); Cuarto Convenio de Ginebra, art. 65.

<sup>28</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 33, y su Protocolo; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, art. 3; Comité contra la Tortura, observación general núm. 4 (2017), sobre la aplicación del artículo 3 de la Convención en relación con el artículo 22; Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36, párr. 31.

<sup>29</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12, párr. 2.

<sup>30</sup> Cuarto Convenio de Ginebra, art. 35.

consecuencia de su actividad como defensores o por otros motivos aplicables<sup>31</sup>. Con demasiada frecuencia se les deniegan sistemáticamente estos derechos mediante leyes y reglamentos restrictivos en materia de salida o como consecuencia de bloqueos y otras restricciones del movimiento que, en sí, constituyen violaciones del derecho internacional.

### **C. Principales derechos de los defensores que operan en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos**

18. Varias normas vinculantes garantizan a los defensores el derecho y mecanismos en materia de promoción y protección de los derechos humanos en entornos de conflicto y posteriores a conflictos. Los defensores que prestan socorro humanitario deben tener libertad de movimiento y obtener de todas las partes un paso rápido y expedito a los territorios sujetos a su control y por esos territorios, sin que se les deniegue de forma arbitraria el acceso ni sean objeto de ataques dirigidos contra ellos<sup>32</sup>. Todos los defensores deberán estar en situación de ayudar a desplazados internos, incluso en medio de procedimientos de regreso, reasentamiento o reintegración, y recibir protección mientras actúan en ese sentido<sup>33</sup>. Deberá protegerse a quienes se dedican a la defensa y el seguimiento de los derechos humanos frente a las injerencias en el ejercicio de sus libertades esenciales, incluidas la de reunión pacífica y la de expresión<sup>34</sup>.

19. La Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos prevé la protección jurídica conforme al derecho nacional de los defensores que supervisan y cuestionan pacíficamente a las autoridades públicas para detectar omisiones o acciones que comportan violaciones de los derechos humanos<sup>35</sup>. Los defensores deben estar siempre en situación de oponerse a la legislación de excepción que contraviene las normas de derechos humanos y a las operaciones militares o de mantenimiento del orden llevadas a cabo sin tener en cuenta las obligaciones internacionales, incluso a escala extraterritorial. Deberán recibir protección cuando exhorten públicamente a las partes interesadas a que no violen el derecho internacional.

20. El Relator Especial pone de relieve las normas vinculantes complementarias aplicables a los defensores que investigan o ayudan a las víctimas de vulneraciones recurrentes en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. En cuanto a las desapariciones forzadas, los defensores tienen derecho a formar organizaciones y asociaciones y a participar en ellas con plena libertad, a denunciar hechos a las autoridades competentes y a recibir protección en ese contexto<sup>36</sup>. Los defensores y sus familiares que denuncien violaciones de su derecho a la vida, como ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias, tienen asimismo derecho a protección y a participación en las consiguientes investigaciones, durante un conflicto armado o con posterioridad a él<sup>37</sup>.

### **D. Regímenes jurídicos excepcionales y restricciones a las actividades de los defensores**

21. La promulgación y la prórroga de medidas y regímenes jurídicos excepcionales en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto, como en caso de ley marcial o de legislación de emergencia que abarca todo el Estado o una región o de legislación

<sup>31</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 1, secc. A, párr. 2.

<sup>32</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 8. Véase también [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul), normas 55 y 56.

<sup>33</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo, principios 25, 26 y 30.

<sup>34</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, párr. 23.

<sup>35</sup> Art. 12, párr. 3.

<sup>36</sup> Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, arts. 1, 12 y 24; principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas (CED/C/7), principios 5 y 14.

<sup>37</sup> Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.17.XIV.3).



antiterrorista o de seguridad, toques de queda u otras decisiones que limitan el acceso a determinadas zonas, suelen restringir las libertades públicas, reducir drásticamente la supervisión judicial y poner en peligro a los defensores y la labor que llevan a cabo. El Relator Especial recalca que ninguna circunstancia justifica la suspensión o derogación de las protecciones y los derechos consagrados en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, que se basa en normas vinculantes. En los casos limitados en que estén permitidas derogaciones, estas deberán estar prescritas por ley, ser consonantes con el derecho internacional y cumplir las condiciones sustantivas y de procedimiento, entre ellas las de necesidad y proporcionalidad<sup>38</sup>.

22. Preocupa al Relator Especial el hecho de que varias disposiciones y prácticas jurídicas internas, incluso en situaciones de ocupación, en materia de libertad de circulación, reunión y acceso a la información incumplan claramente estas condiciones. A no ser que respeten las normas de derechos humanos aplicables, no podrán considerarse legítimas ni proporcionales las restricciones de las libertades públicas que atenten contra los derechos de los defensores, entre otros los de publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, estudiar y debatir si se observan, tanto en la ley como en la práctica, y formarse y mantener una opinión al respecto y señalar a la atención del público esas cuestiones<sup>39</sup>. La legislación interna debe proteger, no imponer mecanismos para impedir la investigación, sofocar la disidencia e interferir en las actividades legítimas de los defensores.

23. El recurso frecuente a legislación excepcional, sumado a las disputas en torno a los regímenes jurídicos aplicables en algunos contextos de conflicto y posteriores a un conflicto y a la relativa fragmentación de las normas de protección y habilitación tratadas en la presente sección, pone de manifiesto la importancia de incorporar en los marcos jurídicos nacionales la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. Los Estados y otros interesados tienen la responsabilidad conjunta de garantizar la difusión efectiva de la Declaración y de capacitar a las autoridades civiles y militares en el respeto y el cumplimiento de sus disposiciones<sup>40</sup>. Las autoridades judiciales también deberán recibir capacitación para ofrecer orientación y reparación adecuadas.

#### **IV. Preocupaciones suscitadas en cuanto a la protección, las repercusiones y las violaciones de los derechos esenciales**

##### **A. Exposición extrema, ataques sistemáticos, extensas lagunas en materia de protección e impunidad**

24. Los defensores no son inmunes a las situaciones de hostilidad activa, inseguridad generalizada, crisis humanitaria o desintegración de las instituciones públicas y los servicios sociales. Muchos actúan a título de voluntarios, como parte de un grupo o de forma independiente y se ven afectados directamente por la degradación de las condiciones socioeconómicas, sobre todo en situaciones de ocupación. Muchos se ven desplazados o atrapados y sin capacidad de acceso a tratamiento vital a causa de bloqueos o limitaciones de los viajes internacionales o resultan muertos o heridos a raíz de ataques terrestres o aéreos lanzados contra sus escuelas y hospitales. No podrá avanzarse debidamente en la protección de los defensores en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos mientras se sigan infringiendo sistemáticamente los principios fundamentales del derecho internacional sin que ello tenga consecuencias para los responsables.

25. Los defensores también corren peligro a causa del carácter delicado de su labor. Quedan expuestos cuando sacan a la luz vulneraciones cometidas por partes en conflictos

<sup>38</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 29; A/73/215, párr. 24.

<sup>39</sup> Declaración, art. 6, párrs. b) y c). Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34.

<sup>40</sup> Declaración, art. 16.

armados, en particular en situaciones de ocupación, investigan determinados casos de desaparición, se oponen a la ampliación del papel de las fuerzas militares en el mantenimiento del orden o ponen en entredicho denegaciones públicas de crímenes de guerra. Cuando denuncian situaciones de corrupción o de connivencia entre instancias públicas, entidades privadas y organizaciones delictivas o casos de explotación ilegal de recursos naturales y de tráfico ilegal de armas, ponen en cuestión intereses arraigados y la distribución del poder. Algunos quedan también expuestos cuando promueven políticas inspiradas en acuerdos de paz que prevén el desarme o alternativas a la explotación ilegal. Se tienen pruebas incontestables de que, en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, los defensores corren especial riesgo cuando pertenecen a comunidades indígenas o a determinadas minorías religiosas o étnicas o por su orientación sexual o identidad de género.

En las principales ciudades los defensores tienen más probabilidades de encontrar protección gracias a la presencia de organizaciones internacionales, pero los que se encuentran en las zonas más apartadas son los olvidados. (Un defensor en la República Democrática del Congo)

26. El aislamiento relativo de algunos defensores y las lagunas sistémicas en materia de protección son agravantes, especialmente en las zonas de conflicto remotas, donde puede que no haya presencia alguna de organizaciones de derechos humanos y sus defensores, muchos de los cuales tal vez ya se encuentren exiliados. Con ello, los que permanecen se sienten desconectados y se ven más expuestos a amenazas, ataques y represalias. En algunas zonas afectadas por conflictos, la presencia estatal limitada, incluso de fuerzas del orden y autoridades judiciales, perpetúa las profundas lagunas en materia de protección. Cuando no existe supervisión administrativa y judicial, los defensores son especialmente vulnerables a las detenciones y privaciones arbitrarias de libertad.

Si uno plantea la cuestión de Boko Haram y trata de intervenir en relación con los casos de personas encarceladas sin fundamento por su presunta vinculación con la organización, al momento pueden surgir sospechas de complicidad. (Un defensor en el Camerún)

27. Los defensores pueden ser objeto de ataques lanzados por distintos agentes. Toda actividad relacionada con los derechos humanos suele desencadenar imputaciones de opiniones, lealtades o intenciones y poner fácilmente en peligro a los defensores. En las zonas controladas por milicianos y en las que sufren la expansión o el resurgimiento de grupos armados o bandas de delincuentes, los defensores se ven normalmente expuestos. Cuando los procesos de paz se deterioran, la reanudación de las hostilidades eleva los riesgos. En situaciones de ocupación o en zonas en litigio, son vulnerables no solo ante las autoridades de las potencias ocupantes o las autoridades *de facto*, sino también ante los grupos extremistas.

No solo nos atacan por nuestra labor a favor de los derechos humanos, sino también porque somos mujeres; atacan nuestra apariencia y nuestro modo de vida. Es importante elaborar estrategias de protección de las defensoras, pues estamos totalmente solas. (Una defensora en Turquía)

28. Las defensoras que operan en zonas de conflicto o que salen de un conflicto a menudo trabajan en circunstancias que ponen en peligro su vida y se ven especialmente expuestas a la violencia de género, incluida la violencia sexual. Se ven afectadas de forma más directa por la desintegración de los servicios médicos, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva<sup>41</sup>. Las defensoras son objeto de estereotipos patriarcales, discriminación y acoso y de amenazas directas a su integridad física y su bienestar psicológico, todo lo cual a menudo va dirigido también contra sus familiares. En algunos contextos las defensoras son objeto de ataques lanzados por grupos armados o terroristas y por fundamentalistas que forman parte de su propia comunidad religiosa. En varias situaciones de conflicto los derechos de las defensoras se vulneran a un ritmo alarmante. A la vez que reciben reconocimiento internacional, se sigue cuestionando su legitimidad como

<sup>41</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 30, párrs. 2, 36 y 50.

agentes de defensa. Presuntamente, se aconsejó a demasiadas de las que solicitaban protección que renunciaran a su actividad y se retiraran de la esfera pública.

29. En términos más generales, el Relator Especial considera alarmante la acumulación de pruebas de que, en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, se hace uso de estrategias sistemáticas y, a menudo, impulsadas por el Estado que combinan la deslegitimización y la criminalización para silenciar a los defensores. Estos son objeto de campañas de difamación planificadas que instigan a la discriminación y la violencia, tanto en el discurso público como en línea. Otra posibilidad es acusarlos de ser “agentes extranjeros” que llevan a cabo “actividades antinacionales”, “operativos que juegan un doble papel”, “enemigos internos”, “terroristas” o “elementos perturbadores de la paz, el desarrollo o la armonía social”. Ese tipo de etiquetas y de criminalización deriva a menudo de sus contactos obligados con autoridades no estatales y con los grupos armados que controlan las zonas donde operan. En algunos casos, los defensores padecen detenciones y reclusiones arbitrarias y acoso judicial a una escala sin precedentes por el uso indebido de legislación en materia de lucha contra el terrorismo, sedición, seguridad nacional y lucha contra las drogas. A menudo se recurre a procesos múltiples y a aplazamientos repetidos de acciones judiciales para mantener la presión.

Como defensores, estamos en la lista de objetivos. Tuve que reubicar a mi familia y limitar mis movimientos dentro del país. Tengo que salir de él periódicamente y, cada vez, volver a entrar en él con un número de teléfono distinto. (Un defensor en Somalia)

30. La impunidad y la falta de protección y de recursos efectivos siguen imperando en varias situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, especialmente cuando la vigilancia internacional es limitada o inexistente. Las ejecuciones extrajudiciales de defensores a menudo quedan sin resolver, y las amenazas, incluidas las proferidas en línea, siguen sin abordarse. Se ha vertido contra determinados defensores la sospecha de que se estaban inventando las amenazas que trataban de denunciar, y se les ha sugerido que se busquen protección por su cuenta y se conformen con ella o que cesen sin más sus actividades. Persiste la ausencia de investigaciones independientes y transparentes sobre violaciones generales del derecho internacional, incluido el derecho humanitario. Las que se inician, incluso en situaciones de ocupación, a menudo resultan manifiestamente selectivas o de alcance limitado, se suspenden o prolongan en exceso o desembocan sistemáticamente en decisiones de no enjuiciar o en absoluciones. Sencillamente, algunos defensores no tienen la opción de dirigirse a las autoridades públicas en busca de protección.

31. El Relator Especial ha tratado recientemente de la cuestión de la impunidad<sup>42</sup>. En las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, las leyes de emergencia y las disposiciones excepcionales de otro tipo limitan a menudo la supervisión judicial y restringen las opciones de impugnación de la actuación de las autoridades, incluidas las fuerzas armadas y del orden, mientras que los agentes estatales, en particular las fuerzas de seguridad, siguen siendo con frecuencia responsables de violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario cometidas contra defensores. Esas infracciones suelen tener lugar en situaciones en que los defensores no pueden activar mecanismos de protección fiables y cuando es demasiado limitado el conocimiento de los derechos de los defensores y del carácter legítimo de su labor, incluso entre las autoridades. La situación debe remediarse con urgencia.

## **B. Repercusiones en los defensores, las sociedades y la comunidad internacional**

Lo que ahora me resulta más complicado es permanecer en mi región en medio de las amenazas y dificultades y seguir promoviendo los derechos de nuestras comunidades. Esto no se seguirá haciendo si me voy. (Un defensor en Malí)

<sup>42</sup> A/74/159.

32. Los ataques repetidos y sistemáticos dirigidos contra defensores en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto tienen consecuencias y repercusiones de gran calado. Afectan a su salud física y mental y van en detrimento de su capacidad de trabajar. Muchos de ellos no han tenido más remedio que cerrar sus organizaciones y poner fin a sus actividades. Otros deben censurarse constantemente a sí mismos, trabajar de forma encubierta o limitar drásticamente el alcance de parte de su labor de promoción. Se destina un volumen considerable de tiempo y recursos de organizaciones y personas a dotar de seguridad a los propios defensores y a sus colegas o familiares y a desviar los ataques. Los traslados forzados, de carácter temporal o permanente, empujan a muchos a centros urbanos remotos, a la capital, a veces a zonas alejadas de las ocupadas o incluso fuera de las fronteras nacionales. Muchos pierden su trabajo estable o son incapaces de obtener empleo a causa del acoso judicial. Estas circunstancias, que se siguen pasando por alto, deben tenerse en cuenta al elaborar los programas de protección y de apoyo.

33. Han de ponerse de relieve las consecuencias y repercusiones más amplias para las sociedades. En varios países en situación de conflicto o posterior a un conflicto en los que la sociedad civil se amplió hace unos años, los avances se han invertido posteriormente. En estas zonas disminuye el número de denuncias de violaciones de los derechos humanos, así como el acceso a servicios de apoyo a las víctimas y la atención y las investigaciones internacionales. Los ataques y las violaciones de los derechos humanos de que son objeto los periodistas limitan el acceso a información independiente y fidedigna. En zonas de hostilidad activa las organizaciones humanitarias a veces se ven obligadas a retirarse, con lo cual los civiles quedan privados de asistencia esencial. En contextos posteriores a un conflicto, la intimidación sufrida por los defensores perpetúa la desconfianza que inspiran las instituciones y las actividades en pro de la justicia de transición. Las presencias de las Naciones Unidas sobre el terreno también informan de la manera en que se ve afectada su labor de constatación de los hechos, mantenimiento de la paz y asistencia humanitaria cuando las comunidades locales evitan la cooperación por miedo a las represalias<sup>43</sup>. Deben detenerse estas espirales de deterioro.

### **C. Violaciones de los derechos esenciales de los defensores que operan en zonas de conflicto y que salen de un conflicto**

El marco jurídico en que operamos está plagado, en lo fundamental, de motivos para imponer graves restricciones a nuestra labor. (Un defensor en Libia)

34. Se sigue restringiendo la libertad de asociación de los defensores en nombre del orden público, la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo, a menudo en contravención de las obligaciones constitucionales e internacionales. No es ninguna novedad<sup>44</sup>. Los requisitos administrativos onerosos y las tasas ambiguas o costosas a veces impiden a las ONG inscribirse o las disuaden de ello. Se han denunciado casos de denegación o retirada arbitraria de la inscripción, así como de cierres forzados y congelaciones de activos en situaciones de estado de emergencia. A veces se pide a las ONG que revelen la identidad de todos sus miembros. Deben cumplir complejas obligaciones fiscales vinculadas con la lucha contra el blanqueo de dinero y relacionadas con la seguridad, han de notificar de forma pormenorizada su financiación y sus actividades en determinados ámbitos y corren peligro de enjuiciamiento en relación con actividades que probablemente se calificarán de “políticas”. Esta presión se ve incrementada por actividades de vigilancia, comprobaciones administrativas repetidas, allanamientos de sus locales e incautaciones o daños de equipo esencial. Los defensores también han denunciado un mayor número de ataques digitales dirigidos contra ellos que paralizan sus mecanismos de comunicación. Así pues, varias organizaciones en su conjunto sufren ataques repetidos por períodos prolongados y por todo tipo de medios, en particular en virtud del acoso judicial sufrido por su personal o los miembros de sus juntas. Muchas ONG denuncian que operan en un ambiente de temor permanente y que encuentran dificultades para incorporar

<sup>43</sup> A/HRC/39/41, párr. 80.

<sup>44</sup> E/CN.4/2006/95/Add.3, párrs. 20 y 21.

personal nuevo, a veces como consecuencia de limitaciones extremas de la libertad de circulación.

35. Muchos defensores que operan en zonas de conflicto y que salen de un conflicto dependen de apoyo internacional para llevar a cabo sus actividades. Cada vez se cuestiona más su derecho a solicitar, recibir y utilizar fondos internacionales. En varios territorios ocupados o en disputa se han establecido nuevos procedimientos de autorización para acceder a las donaciones internacionales. Las ONG pueden encontrar limitaciones normativas y controles estrictos. Las obligaciones en materia de revelación de información pública contribuyen a que se les ponga la etiqueta de “agentes extranjeros”. También se han denunciado tentativas de desacreditarlas ante los asociados internacionales o de amenazar a estos, a modo de represalia, con limitaciones de las operaciones propias o de otras de mayor alcance. El Relator Especial se siente preocupado por las perspectivas de ulteriores restricciones legales y, en algunos casos, por las amenazas de enjuiciamiento de los defensores que reciben ayuda de ese tipo. Remite a los Estados a las normas y directrices vigentes a efectos de no imponer restricciones indebidas a la capacidad de las ONG de acceder a financiación, en particular la procedente de fuentes extranjeras e internacionales, y de abstenerse de aducir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo como pretextos para la imposición de ese tipo de restricciones discriminatorias y de vigilar sus transacciones.

36. En algunas zonas los toques de queda a largo plazo, las leyes de emergencia y las prohibiciones generales de las concentraciones siguen poniendo en peligro el derecho de los defensores a reunirse y manifestarse pacíficamente. Se han denunciado tentativas de restringir en mayor medida el marco jurídico. En zonas sujetas a ocupación, a veces se prohíbe el ejercicio de este derecho mediante órdenes militares o legislación en materia de seguridad, en contravención del derecho internacional de los derechos humanos aplicable. Por lo demás, los defensores hacen frente a requisitos estrictos, procedimientos opacos y retrasos excesivos cuando tratan de obtener autorización para organizar manifestaciones o reuniones, incluso en espacios privados. Se hace uso de leyes en materia de reunión pacífica para detener e imputar cargos a activistas que cuestionan el restablecimiento de la ley marcial o la reanudación de las hostilidades. También alarma al Relator Especial la amplia represión de las manifestaciones públicas en varios contextos de conflicto y posteriores a un conflicto. Las respuestas de las fuerzas del orden y el ejército han obedecido a reglas de intervención incompatibles con las normas internacionales, lo cual ha comportado graves violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. Los defensores que pretenden poner en entredicho el uso excesivo de la fuerza o las prácticas arbitrarias se convierten a veces en objeto de contrarreclamaciones o imputaciones. Es urgente ajustar las prácticas a la orientación existente en materia de gestión de las reuniones pacíficas y el orden público, incluso en contextos de conflicto armado.

37. En algunas de las zonas en cuestión la libertad de expresión prácticamente no existe. Se ve estorbada por suspensiones generales que afectan a las comunicaciones y los medios en línea, incluidos los medios sociales. Los periodistas y los medios y asociaciones de comunicación se ven especialmente afectados. Se ha detenido e imputado a muchas personas por entrevistar a grupos armados, viajar a zonas sujetas a su control o informar de operaciones de lucha contra el terrorismo. Se han dirigido ataques a muchas de ellas por considerarse que su cobertura informativa socavaba la reputación del Estado o criticaba las intervenciones militares. Se ha acusado a personal de ONG de propagar “noticias falsas” o poner en peligro la seguridad del Estado, sobre la base de disposiciones penales definidas con vaguedad; se ha acusado a profesores y alumnos universitarios de “pertenencia a una organización terrorista”; se ha acusado de sedición a líderes religiosos que denunciaban ejecuciones extrajudiciales; se ha acusado a otras personas de “traición” por denunciar que se habían reprimido de cuajo manifestaciones públicas o de “llamar al extremismo” o “insultar a un agente público” por cuestionar la actuación de las autoridades públicas; se ha acusado por motivos diversos a algunas otras que cuestionaban los asentamientos ilegales en territorios ocupados. Las dificultades no son menores en los entornos posteriores a un conflicto en que se tipifica como delito la labor de periodistas y artistas por ser presuntamente perjudicial para la seguridad nacional. El Relator Especial recuerda que no debe aducirse la sedición, la traición, la lucha contra el terrorismo y las leyes en materia de

seguridad para impedir el acceso a información de interés público y la difusión de esta, especialmente cuando se trata de información sobre violaciones de los derechos humanos, o para procesar a defensores<sup>45</sup>. También deben cesar las intimidaciones y represalias dirigidas contra sus fuentes de información.

38. El derecho de los defensores a defender los derechos humanos y ejercer su profesión legal también está amenazado. Se han dirigido ataques deliberados con fuerza letal a periodistas y paramédicos que cubrían manifestaciones públicas y prestaban asistencia a los manifestantes. También se ha amedrentado a jueces que se ocupaban de casos de corrupción y delincuencia organizada; algunas de las tentativas de apartarlos han surtido efecto. Se ha amenazado directamente a abogados que se encargaban de casos delicados referentes al ejército o a instituciones de justicia de transición. Preocupan al Relator Especial las reformas jurídicas que confieren facultades discrecionales en virtud de las cuales los fiscales y los jueces pueden vincular a los defensores con los actos de sus clientes y limitan la capacidad de las ONG de representar a las víctimas en procedimientos penales o dirigir a los tribunales peticiones públicas. Se han retirado las licencias y los permisos de trabajo a muchos periodistas que informaban de manifestaciones públicas, o se los ha apartado de medios de comunicación públicos.

39. Autoridades, grupos armados u organizaciones terroristas siguen denegando a los trabajadores humanitarios el acceso a la población civil. Además, la circulación de su personal y sus bienes ha encontrado obstáculos en países afectados por conflictos, se han requisado arbitrariamente instalaciones médicas con fines militares y se lanzan ataques deliberados contra ellos, sus bienes y sus instalaciones. Los profesionales del derecho y la asistencia social encuentran dificultades semejantes cuando supervisan las detenciones. Carecen de acceso y de capacidad de asistencia en relación con los detenidos recluidos en instalaciones secretas que se ha puesto en régimen de prisión administrativa y preventiva sin revisión judicial o sin derecho efectivo a un abogado o un médico o que han sido trasladados ilegalmente fuera de las fronteras nacionales.

El Estado debe conceder a los periodistas y las instituciones internacionales acceso a Papua Occidental, al igual que a otras partes del país. (Un defensor en Indonesia)

40. También es normal que se dirijan regularmente ataques contra defensores de ONG e instituciones internacionales y que se les impida operar. Se ha deportado o denegado arbitrariamente la entrada a investigadores de derechos humanos, incluso a determinadas zonas afectadas por conflictos y territorios ocupados. Varias operaciones de ONG han sido objeto de suspensiones y prohibiciones generales. Periodistas internacionales han encontrado restricciones y requisitos administrativos estrictos que entorpecen efectivamente su acceso dentro del país. Algunos defensores han sido objeto de detención y expulsión en el marco de lo que parecen tentativas deliberadas de disuadir a otros. En situaciones de ocupación, algunos han sido objeto, al parecer, de intimidación en virtud de prolongados controles fronterizos y de seguridad e interrogatorios. Parece que va en aumento la intensidad de esas circunstancias, que siguen suscitando preocupación<sup>46</sup>. También se han dirigido abiertamente contra expertos y representantes de las Naciones Unidas, incluidos titulares de mandatos encargados de vigilar las situaciones de países concretos, ataques cuyos responsables han sido en ocasiones funcionarios de Estados que actualmente son miembros del Consejo de Derechos Humanos.

41. En la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos se recuerda el derecho de los defensores a acceder a mecanismos internacionales de derechos humanos y comunicarse con ellos. Las deficiencias en el autorreconocimiento de la condición de defensor, la falta de conocimiento de estos mecanismos y el aislamiento con respecto a las redes internacionales limitan sin duda la capacidad de comunicación de los defensores. No obstante, a menudo surgen obstáculos derivados de la obstrucción deliberada por parte de Estados y agentes no estatales, incluidos grupos armados. Varios Estados y autoridades

<sup>45</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34; Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (principio 10).

<sup>46</sup> A/58/380, párr. 53; A/HRC/42/17, párr. 72.

*de facto* que ejercen control sobre determinadas zonas o territorios deniegan repetidamente el acceso a procedimientos especiales, misiones de determinación de los hechos y comisiones de investigación de las Naciones Unidas o a otras instituciones encargadas de vigilar la situación de los derechos humanos e impiden efectivamente a los defensores ponerse en contacto en el país no solo con esas entidades o mecanismos, sino también con misiones diplomáticas.

42. Los defensores a menudo son objeto de represalias después de cooperar, o tratar de cooperar, en el ámbito de los derechos humanos con entidades, mecanismos y representantes de las Naciones Unidas, incluso durante operaciones de paz, con presencias sobre el terreno del ACNUDH y con instituciones como la Corte Penal Internacional y el Banco Mundial. Esas represalias se expresan en amenazas preventivas, prohibiciones de viajar, detenciones arbitrarias, enjuiciamientos o amenazas de enjuiciamiento, malos tratos y tortura y ejecuciones extrajudiciales. Cuando un Estado impulsa una represalia, esta cruza a veces las fronteras hasta llegar a Ginebra y a Nueva York y a países que dan refugio a defensores con la movilización de servicios diplomáticos y de inteligencia. Ello obedece a una voluntad más amplia de denegar el derecho de los defensores a defender los derechos humanos y sacar a la luz casos de vulneración. Siguen dándose situaciones de este tipo pese a la preocupación expresada por el Relator Especial, el Subsecretario General de Derechos Humanos y otras instituciones de las Naciones Unidas<sup>47</sup>.

## V. Iniciativas de Estados y organizaciones de la sociedad civil y respuesta de las Naciones Unidas

### A. Estados e instituciones públicas

Junto con otras organizaciones de la sociedad civil, redactamos una propuesta de ley de protección de los defensores. Hace un año que la recibió el Parlamento, pero todavía no la ha mirado. (Un defensor en El Salvador)

43. Pocos Estados afectados por conflictos han aprobado legislación, directrices o protocolos específicos para proteger a los defensores y garantizar sus derechos. Deben acelerarse los procesos legislativos de varios Estados para que se adopten leyes o decretos esenciales para la aplicación efectiva. Independientemente de si la legislación se adopta en el plano nacional o local, deben promover una definición amplia e inclusiva de defensor.

44. Todavía hace falta que, cuando existan, las dependencias o mecanismos de protección de defensores arrojen resultados. Son dificultades persistentes la accesibilidad, la confianza por parte de la comunidad de defensores y la reactividad, por ejemplo a efectos de desbloquear fondos y reubicar efectivamente a los defensores. La capacidad de dejar huella depende también de que las instituciones judiciales y de mantenimiento del orden respondan de forma adecuada. Las perspectivas de que la respuesta de esas instituciones sea adecuada siguen siendo limitadas, ya sea porque no existen o como consecuencia de la corrupción y la connivencia con la delincuencia organizada. Para que las medidas de protección resulten idóneas y atiendan necesidades concretas, deben prepararse junto con los defensores y las comunidades afectados. La mayoría de los regímenes de protección de que se dispone actualmente constan de medidas correctivas a corto plazo de carácter individual, pese a que las de carácter preventivo y colectivo podrían resultar más eficaces. Preocupan al Relator Especial las noticias de defensores sujetos a regímenes de protección que posteriormente son detenidos por presunto tráfico de narcóticos o vinculación con grupos armados. De ello cabe deducir incoherencias que deben abordarse sin retraso.

45. Un mayor número de instituciones públicas, entre ellas instituciones nacionales de derechos humanos, tratan de encargarse de las dificultades que encuentran los defensores. Para ello recurren a investigaciones y actividades de promoción de carácter público, a contribuciones legislativas y a intervenciones en casos determinados. Algunas han elaborado directrices relativas a los defensores o han incorporado mecanismos de alerta

<sup>47</sup> A/HRC/42/30.

temprana. Otras más cuentan con oficinas subsidiarias regionales o locales, incluso en zonas afectadas por conflictos o en su proximidad. La falta de independencia y las prescripciones que impiden investigar presuntas violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por fuerzas armadas contra defensores siguen siendo obstáculo a la labor de las instituciones nacionales de derechos humanos que operan en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. El Relator Especial sigue alarmado por el hecho de que algunas de estas instituciones o mecanismos nacionales de protección y su personal sean, a su vez, objeto de amenazas, injerencias en su labor y represalias<sup>48</sup>.

46. Varios Estados y organizaciones regionales han elaborado directrices o estrategias de política exterior sobre los defensores en las que reconocen su necesidad de apoyo en zonas de conflicto y que salen de un conflicto. En ellas figura orientación en materia de evaluación de los riesgos, divulgación diplomática y promoción con respecto a casos concretos de defensores y en materia de apoyo a sus actividades, colaboración internacional o reinstalación, de ser necesario. La aplicación y los efectos en la práctica deben ser objeto de exámenes participativos, a la luz igualmente de las dificultades que encuentran los defensores en las zonas de conflicto y que salen de un conflicto, en particular en las que están sometidas a hostilidades activas<sup>49</sup>. También debe prestarse mayor atención a los defensores en las políticas internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, asistencia humanitaria y desarrollo.

## **B. Defensores y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales**

Los programas de capacitación son útiles. Hemos preparado algunos que se ocupan de la protección psicológica y digital. También hemos creado un refugio en el que los defensores pueden recuperar la sensación de seguridad durante una temporada. (Un defensor en Tailandia)

Actuamos en solidaridad con los defensores y las redes de derechos de las mujeres de fuera del país. (Un defensor en el Sudán)

47. Los defensores particulares y las organizaciones locales de la sociedad civil suelen ser autosuficientes y depender del apoyo mutuo, incluso de la protección comunitaria en un sentido amplio. Sin embargo, como consecuencia de la inseguridad imperante o de los entornos polarizados en que operan, los defensores son a menudo incapaces de ponerse en contacto con otros que se encuentran cerca o en otras ciudades. Algunas ONG locales han podido elaborar protocolos y cursos de capacitación propios en materia de protección física y digital. Varios defensores han informado de haber solicitado protección a determinados funcionarios, ONG internacionales, presencias de las Naciones Unidas o representaciones diplomáticas cuando el acceso fue posible. Sin embargo, algunos admiten también que son limitados sus conocimientos técnicos y su capacidad para hacer frente a la vigilancia, las amenazas y los ataques, incluso en línea. Subrayan que están interesados en recibir apoyo para garantizar su seguridad física y digital, romper su aislamiento y generar mayores oportunidades de crear redes de iguales en todos los niveles.

Buena parte de los defensores y periodistas ya han salido del país. Sigue siendo posible documentar las vulneraciones, pero es difícil encontrar apoyo moral y técnico al respecto. (Un defensor en Burundi)

Los abogados son de gran ayuda ante el acoso judicial que sufrimos. (Un defensor en Filipinas)

48. ONG nacionales e internacionales, así como organizaciones intergubernamentales, se dedican al seguimiento y la promoción a favor de los defensores que operan en zonas de conflicto y que salen de un conflicto. Ofrecen protección y apoyo sobre el terreno o respaldan la creación de redes de solidaridad. Varias ayudan a los defensores a elaborar sus planes de seguridad y a responder a las campañas de difamación, las amenazas en línea y

<sup>48</sup> A/74/226, párrs. 80 a 86.

<sup>49</sup> A/HRC/37/51, párr. 37.



los ataques mediante instrumentos de seguridad digital y de lucha contra la difamación impartidos en cursos sobre gestión de las crisis en el ámbito de los medios de comunicación. El asesoramiento y la asistencia jurídicos han ayudado a algunos a hacer frente al acoso judicial. Las organizaciones y redes profesionales, como sindicatos de periodistas, consorcios o colegios de abogados, también han creado instrumentos de seguridad, y a veces intervienen en relación con casos concretos<sup>50</sup>. Varias ONG internacionales patrocinan reuniones de iguales y otras oportunidades de que los defensores se planteen juntos estrategias para ejercer sus funciones de promoción en situaciones de emergencia y en contextos de conflicto o posteriores a conflictos, por ejemplo en relación con los derechos sociales, económicos y culturales, y propongan legislación nacional dirigida a proteger a los defensores.

Las iniciativas en materia de vivienda y reubicación exigen una canalización adecuada de los fondos. Asimismo, hombres y mujeres deben gozar de igualdad de acceso. (Un defensor en el Afganistán)

49. Varios planes e iniciativas de reubicación dirigidos o respaldados por Estados y coordinados por ONG internacionales, consorcios internacionales y autoridades locales han resultado prácticos para los defensores situados en zonas de conflicto y que salen de un conflicto. Algunos han permitido a determinadas categorías de defensores, como los profesores universitarios, encontrar protección temporal o a más largo plazo y seguir ejerciendo su profesión y mantenerse en contacto con defensores. Una evaluación de estas iniciativas contribuiría a determinar si están atendidas las necesidades particulares de determinados grupos, como en el caso de las defensoras. También deben redoblarse los esfuerzos por prestar apoyo sostenido y a largo plazo al término de los períodos de reubicación temporal y por garantizar la estancia legal de los defensores que se ven obligados a reubicarse en países vecinos.

50. En las contribuciones recibidas se pone de relieve la resiliencia de los defensores, aunque también los efectos negativos de las condiciones generales en que operan, de algunos aspectos de su labor (como las entrevistas de víctimas o testigos de delitos) y de las violaciones repetidas de sus derechos. La influencia que ello tiene en su bienestar físico y psicológico sigue sin explorarse suficientemente y sin tenerse en cuenta, en particular por lo que se refiere a los defensores obligados a exiliarse. Varios que han sufrido un trastorno por estrés postraumático no han resultado en posesión de preparación adecuada para asimilarlo. Algunos han informado de que han sido pocas las soluciones encontradas dentro de su organización o fuera de ella y han indicado la necesidad de recibir apoyo psicológico sostenido. La orientación disponible, en particular las Directrices de Barcelona sobre el Bienestar y la Reubicación Internacional Temporal de los Defensores de los Derechos Humanos en Situación de Riesgo, debe llevarse a la práctica.

51. Debe prestarse mayor atención a la situación del personal nacional, con inclusión del personal de apoyo y los intérpretes, que forma parte de intervenciones humanitarias internacionales, pero también de una gama más amplia de proyectos relacionados con los derechos humanos, como los que están centrados en delitos internacionales o en vulneraciones relacionadas con el medio ambiente. Estas personas permanecen y no dejan de operar en las zonas más inseguras cuando la situación empeora y el personal internacional se retira. En un sentido absoluto y en una proporción cada vez mayor, se trata de quienes más afectados se ven por los ataques<sup>51</sup>. No obstante, las organizaciones siguen sin valorar y estimar en suficiente medida las amenazas que encuentran. Hacen falta exámenes participativos para determinar esos riesgos y darles respuesta, volverse a plantear la responsabilidad de proteger y fortalecer el acceso de todos estos defensores a medidas de protección y capacitación sobre seguridad que tengan en cuenta el género y la edad.

<sup>50</sup> A/HRC/31/55.

<sup>51</sup> Humanitarian Outcomes, *Aid Worker Security Report 2019 – Updated* (agosto de 2019).

## C. Entidades y mecanismos de las Naciones Unidas

### Atención prestada a la situación de los defensores en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos

52. Las Naciones Unidas han prestado mayor atención los últimos años a la situación de los defensores de los derechos humanos. Los componentes de derechos humanos de las operaciones de paz y las oficinas del ACNUDH vigilan las bajas civiles e informan de ellas, incluso en relación con las categorías protegidas y las violaciones conexas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos<sup>52</sup>. La labor sistemática de recopilación de datos sobre los ataques y las bajas que afectan al personal de mantenimiento de la paz y el personal asociado, los periodistas o los trabajadores sanitarios<sup>53</sup>, muchos de los cuales son a veces defensores de los derechos humanos, abarca contextos de conflicto y posteriores a un conflicto. Asimismo, también cobran impulso las iniciativas de múltiples interesados centradas en los maestros, el personal docente y los trabajadores sanitarios en las zonas de conflicto<sup>54</sup>. Se trata de una evolución positiva, si bien a veces no se identifica expresamente a los defensores ni se da cuenta de las diversas vulneraciones que sufren ellos y sus operaciones. Sin duda, puede hacerse más por prestar atención sistemáticamente a los defensores en todo el sistema y facilitarles apoyo.

53. Los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados cada vez se ocupan más de la situación de los defensores en entornos de conflicto y posteriores a un conflicto, incluso cuando examinan el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones internacionales<sup>55</sup>. El Secretario General<sup>56</sup> y el Consejo de Derechos Humanos también han prestado especial atención a los defensores, en particular a la seguridad de los periodistas<sup>57</sup>, a raíz de lo cual se ha elaborado un plan de acción en la materia<sup>58</sup>. Varias comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos también han pedido que se preste mayor atención a los defensores, calificados de conformar uno de los grupos más expuestos a vulneraciones en determinados contextos<sup>59</sup>. Los informes temáticos en profundidad presentados por el ACNUDH también han contribuido en gran medida a esta tendencia<sup>60</sup>. Las represalias son objeto de una respuesta más sistemática de la que forman parte todas las instituciones, representantes y mecanismos<sup>61</sup>. El Relator Especial, en colaboración con otras instancias, ha procurado atajar las represalias, así como otras tentativas de deslegitimar y criminalizar la labor que realizan las organizaciones de la sociedad civil y los defensores en el ámbito de los derechos humanos.

### Medidas de prevención, protección y apoyo

54. El ACNUDH ha publicado manuales de capacitación dirigidos a las oficinas sobre el terreno y orientaciones en materia de protección de víctimas, testigos, fuentes de información y otras instancias que cooperan con misiones de determinación de los hechos o comisiones de investigación<sup>62</sup>. El Relator Especial desea poner de manifiesto la dificultad

<sup>52</sup> S/2019/373, párr. 11.

<sup>53</sup> <https://en.unesco.org/themes/safety-journalists/observatory>; [www.who.int/emergencies/attacks-on-health-care/surveillance-system/en/](http://www.who.int/emergencies/attacks-on-health-care/surveillance-system/en/).

<sup>54</sup> Coalición Mundial para Proteger de los Ataques a los Sistemas Educativos; Coalición de Salvaguardia de la Salud en Situaciones de Conflicto.

<sup>55</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 30, párr. 6; Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36, párr. 53.

<sup>56</sup> A/74/314.

<sup>57</sup> A/HRC/39/23; A/72/290.

<sup>58</sup> Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad.

<sup>59</sup> A/HRC/33/37, párrs. 78 a 88.

<sup>60</sup> ACNUDH, "The invisible boundary: criminal prosecutions of journalism in Myanmar" (11 de septiembre de 2018).

<sup>61</sup> A/HRC/42/30.

<sup>62</sup> ACNUDH, *Manual de capacitación para la fiscalización de los derechos humanos* (Nueva York y Ginebra, 2001); ACNUDH (2015), *Comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos en derechos humanos y derecho internacional humanitario, Guía y Práctica* (Nueva York y Ginebra, 2015), págs. 83 a 88.

que supone velar por que los representantes, mecanismos y entidades de las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad, apliquen sistemáticamente los principios de no hacer daño y de diligencia debida. La falta de medios y canales seguros de comunicación entre las Naciones Unidas y los defensores debe ser objeto urgente de atención, así como de nuevos planteamientos, recursos y capacitación para todos a fin de evitar interceptaciones y ulteriores exposiciones.

La labor del ACNUDH ha sido fundamental, hasta el punto de que a veces seguimos vivos gracias a ella. Esta labor también suele verse minada. (Un defensor en Guatemala)

55. Las presencias sobre el terreno de las Naciones Unidas, incluidas las misiones y las oficinas del ACNUDH sobre el terreno en entornos de conflicto y posteriores a un conflicto, son a menudo interlocutores esenciales, por no decir los únicos, a la hora de prestar asistencia y apoyo a los defensores que corren peligro. Prestan apoyo jurídico, psicológico y de otro tipo a muchos de ellos, en particular mediante remisiones y donaciones a ONG. Se mantienen en contacto con ONG nacionales e internacionales para ofrecer protección y servicios, incluso en situaciones de reubicación. Su labor consiste a veces en organizar intervenciones directas ante las autoridades en casos individuales, informar a la comunidad diplomática sobre la situación de los defensores y supervisar los procesos judiciales. También facilitan la capacitación entre iguales en materia de seguridad y elaboran manuales y recursos en línea en materia de protección.

56. Las misiones de las Naciones Unidas y las oficinas del ACNUDH sobre el terreno a menudo prestan también apoyo a la labor de los defensores fomentando su capacidad de vigilancia de los derechos humanos. Facilitan la participación de los defensores en reuniones celebradas en Ginebra y Nueva York y en otros foros internacionales y canalizan su labor de promoción. La programación conjunta en materia de derechos humanos comprende iniciativas de empoderamiento de la sociedad civil y de fortalecimiento de la capacidad del Estado de ejercer sus funciones<sup>63</sup>. En varios contextos, estas iniciativas de protección, que a menudo siguen teniendo carácter *ad hoc*, se están convirtiendo en estrategias en un sentido pleno en consonancia con la labor del ACNUDH dirigida a ampliar el espacio cívico. El Relator Especial pide que las Naciones Unidas emprendan nuevas iniciativas de apoyo a la intervención de los defensores en el plano internacional y que den a conocer a los Gobiernos, las autoridades *de facto* y otros interesados su importante papel y su legitimidad, así como su derecho a operar en contextos de conflicto y posteriores a un conflicto.

57. Las operaciones de las Naciones Unidas de asistencia humanitaria, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz pueden fortalecer la protección y el apoyo dispensados a los defensores. Aunque en el mandato de algunas operaciones de paz figura la protección de los defensores de los derechos humanos<sup>64</sup>, ello no es así en todas. No cabe duda de que también pueden intensificarse las actividades en curso relativas a las defensoras de los derechos en el marco del programa sobre las mujeres y la paz y la seguridad y los planes de acción nacionales de los Estados Miembros y en el contexto de la Comisión de Consolidación de la Paz<sup>65</sup>. Todavía no se ha plasmado la plena inclusión y participación de las mujeres, incluidas las defensoras de los derechos humanos<sup>66</sup>. El Relator Especial insta a los Estados y a los enviados y organismos de las Naciones Unidas que operan en zonas de conflicto y que salen de un conflicto a que renueven su compromiso con este programa.

58. El sistema de las Naciones Unidas debe esforzarse más por atajar la impunidad. En sus resoluciones el Consejo de Seguridad cada vez hace más referencia a la situación de los defensores<sup>67</sup>, con lo cual se empieza a remediar una situación detectada hace tiempo por el

<sup>63</sup> A/HRC/42/62, párrs. 38 y 39.

<sup>64</sup> Por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad 2459 (2019), párr. 7, y 2463 (2019), párr. 29 i) a).

<sup>65</sup> A/72/707-S/2018/43, párrs. 59 a 61.

<sup>66</sup> A/HRC/39/28; ONU-Mujeres, *Women's Meaningful Participation in Negotiating Peace and the Implementation of Peace Agreements* (Nueva York, 2018), pág. 4.

<sup>67</sup> Resolución 2286 (2016) del Consejo de Seguridad.

Relator Especial<sup>68</sup>. Los actuales comités de sanciones de las Naciones Unidas consideran criterios de inclusión en las listas los ataques contra el personal de mantenimiento de la paz y el personal humanitario<sup>69</sup> y, a veces, contra hospitales y escuelas y las violaciones generales de los derechos humanos y del derecho humanitario, así como los actos que minan la paz y la seguridad. Sin embargo, este enfoque no se adopta de forma sistemática, y, aunque la inclusión de esos criterios puede servir de base a la imposición de sanciones a los responsables de vulneraciones de los derechos de los defensores, ello todavía no se ha materializado en la práctica<sup>70</sup>. El avance de los comités de sanciones a efectos de prestar mayor atención en la práctica a los defensores parece consonante con los progresos registrados en las resoluciones y en los mandatos de las operaciones de paz. La rendición de cuentas de los autores de crímenes de guerra cometidos contra defensores también debe seguir formando parte de la agenda de las Naciones Unidas y otras instancias. Las condenas dictadas hasta la fecha por la Corte Penal Internacional dan a entender que todavía no se da prioridad a los ataques internacionales dirigidos contra personal integrante de misiones de asistencia humanitaria.

### Fuera del sistema de las Naciones Unidas

59. Otras instituciones internacionales deben examinar con mayor detenimiento su papel y su responsabilidad en cuanto a la protección y el apoyo de los defensores con los que colaboran, o de los que dependen, en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, o de quienes expresan preocupaciones en el ámbito de los derechos humanos en relación con los proyectos que ejecutan o financian. La Corte Penal Internacional adoptó en 2014 directrices por las que se rigen sus relaciones con los “intermediarios”<sup>71</sup>, y los Estados partes en el Estatuto de Roma han reconocido repetidas veces la importancia de adoptar todas las medidas necesarias para hacer frente a las amenazas dirigidas contra las organizaciones de la sociedad civil que cooperan con la Corte<sup>72</sup>. Aun así, sigue sin quedar clara la medida en que se han revisado esas directrices y en que se han ajustado y armonizado las prácticas de los distintos órganos de la Corte. Los bancos de desarrollo que tienen proyectos en entornos de consolidación de la paz o posteriores a un conflicto, incluso en Estados frágiles, deben examinar asimismo sus responsabilidades a efectos de prevenir las represalias de las que afirman ser objeto los defensores cuando activan sus mecanismos de reclamación y de responder a ellas. Hay mucho en juego, y las medidas positivas deben reproducirse y ser objeto de seguimiento<sup>73</sup>. Dentro del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones independientes de derechos humanos deben destinarse más recursos al seguimiento de sus propias políticas y prácticas.

60. Para concluir, el Relator Especial desea señalar a la atención de todos los interesados, empezando por los Estados (instancias que contribuyen a las operaciones sobre el terreno de los organismos de las Naciones Unidas) y siguiendo por los organismos de las Naciones Unidas, los donantes y las ONG, la existencia de otro problema en curso: el apoyo, en exceso menguante o a corto plazo, prestado a los defensores y los cambios en las prioridades en materia de financiación y asociación que les afectan. En varios contextos y países afectados por conflictos suele darse prioridad a la financiación de respuestas humanitarias de emergencia que a menudo carecen de un enfoque de programación basado en los derechos humanos, en detrimento de iniciativas esenciales en el ámbito de los derechos humanos emprendidas por defensores locales.

<sup>68</sup> A/58/380, párr. 40.

<sup>69</sup> Por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad 2127 (2013) y 2206 (2015).

<sup>70</sup> Lista Consolidada de Sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

<sup>71</sup> [www.icc-cpi.int/iccdocs/lt/GRCI-Eng.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/lt/GRCI-Eng.pdf).

<sup>72</sup> Resolución ICC-ASP/17/Res.3 de la Asamblea de los Estados Partes; Corte Penal Internacional, *Report on Preliminary Examination Activities* (2016), párr. 144.

<sup>73</sup> [www.cao-ombudsman.org/documents/CAO-Reprisals-web.pdf](http://www.cao-ombudsman.org/documents/CAO-Reprisals-web.pdf); Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, “Retaliation against civil society and project stakeholders” (2019); A/HRC/42/30, párr. 11.

## VI. Conclusión y recomendaciones

61. El Relator Especial considera alarmantes los relatos en los que defensores describen vulneraciones amplias y acumuladas de sus derechos, en particular de su derecho a defender los derechos humanos en entornos de conflicto y posteriores a un conflicto. Muchos mencionan un deterioro constante en los últimos años, en el marco de lo cual decenas de defensores como ellos se han visto desplazados o han debido marchar al exilio. Exigen que se reconozca en mayor medida su labor y su contribución a la paz y al desarrollo sostenible. Exigen que la comunidad internacional intervenga en mayor medida ante las amenazas que encuentran. También piden que se preste mayor apoyo al fortalecimiento de su propia capacidad de respuesta y a la creación de redes de solidaridad.

62. El Relator Especial reitera a los Estados su recomendación de que promulguen marcos legislativos y de política consonantes con las normas y directrices del derecho internacional relativas a los derechos esenciales de los defensores y de que adopten todas las medidas necesarias para atajar la impunidad<sup>74</sup>. El mayor respeto del derecho internacional por las partes en conflictos armados y, en general, por los Estados y por agentes no estatales sigue siendo decisivo para la protección efectiva de los defensores de los derechos humanos. A la vez, la protección seguirá exigiendo la adopción de enfoques determinados por cada contexto. A continuación figura una relación no exhaustiva de recomendaciones que deben considerarse complementarias.

63. Todos los interesados deben reconocer públicamente la función esencial que cumplen los defensores en contextos de conflicto y posteriores a un conflicto e intensificar su labor de apoyo a los defensores y sus organizaciones cuando son objeto de campañas de desinformación y difamación.

64. Los Estados y, por lo que se refiere a las recomendaciones que figuran a continuación en los apartados a) y c), las autoridades *de facto* deben:

a) Garantizar el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluidas las normas imperativas y consuetudinarias, velando por la protección y la actividad de los defensores, incluidos los periodistas, los trabajadores humanitarios, los profesionales de la salud y la educación y quienes prestan asistencia a desplazados internos y refugiados;

b) Pasar a ser parte en instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario que guarden relación directa, como la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, y hacer suyas las iniciativas en la materia y darles seguimiento<sup>75</sup>;

c) Garantizar el respeto del derecho de los defensores a comunicarse con mecanismos internacionales de derechos humanos, en particular invitando a titulares de mandatos de procedimientos especiales a que visiten sus países y facilitándoles, así como al ACNUDH y a los mecanismos de investigación *ad hoc*, acceso a todas las partes del territorio sometidas a su jurisdicción o control efectivo;

d) Elaborar legislación y políticas exhaustivas que tengan en cuenta el género y la edad a efectos de proteger a los defensores de los derechos humanos de conformidad con la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos y los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados y establecer mecanismos de protección accesibles a los defensores que operan en zonas de conflicto y que salen de un conflicto;

e) Crear o fortalecer instituciones nacionales de derechos humanos de conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) garantizando

<sup>74</sup> A/HRC/31/55, párr. 113; A/74/159, párr. 147.

<sup>75</sup> Por ejemplo, la Declaración sobre Escuelas Seguras y las Directrices para Prevenir el Uso Militar de Escuelas y Universidades durante Conflictos Armados.

su capacidad de despliegue en zonas de conflicto y que salen de un conflicto y, cuando proceda, investigar y abordar las vulneraciones sufridas por defensores en virtud de limitaciones o restricciones indebidas;

f) Difundir efectivamente la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos y garantizar la capacidad de todo el personal estatal desplegado en zonas afectadas por conflictos, en particular el personal militar, policial y de seguridad de otro tipo, así como el personal de los tribunales civiles y militares, cuando proceda;

g) Elaborar o respaldar, junto con organizaciones profesionales y de la sociedad civil pertinentes, programas de apoyo psicológico y rehabilitación dirigidos a los defensores que sufran un trauma inducido por el conflicto y relacionado con su trabajo, con arreglo a la orientación en la materia<sup>76</sup>;

h) Cumplir los compromisos asumidos en las negociaciones de paz y los procesos de consolidación de la paz, en particular en el marco del programa sobre las mujeres y la paz y la seguridad, para garantizar la participación de una diversidad de agentes de la sociedad civil, entre ellos los defensores que son mujeres, niños y jóvenes;

i) Estrechar los contactos de las misiones diplomáticas con los defensores que operan en zonas de conflicto y que salen de un conflicto y con autoridades oficiales o *de facto* cuyos actos u omisiones afecten a la protección de los defensores y sus operaciones;

j) Respalda y facilitar las iniciativas nacionales, regionales e internacionales de reubicación y el acceso a ellas, en particular mediante procedimientos y políticas de concesión de visados flexibles, velar por que todos los defensores tengan acceso a ellas en igualdad de condiciones, independientemente de su género, y tener en cuenta su situación familiar u otras circunstancias;

k) Fortalecer la protección de los defensores extranjeros reubicados desde Estados afectados por conflictos y garantizar su acceso a procedimientos eficaces de protección internacional, su protección frente a la devolución y su acceso a mecanismos de denuncia y protección y a un recurso efectivo cuando sigan siendo objeto de amenazas u otras vulneraciones de sus derechos.

65. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben:

a) Fortalecer la protección del derecho a promover y proteger los derechos humanos como prioridad estratégica esencial, ponerse en contacto con los defensores que se encuentren fuera de la capital en zonas de conflicto y que salen de un conflicto y facilitar la protección y el apoyo necesarios;

b) Establecer mecanismos de alerta temprana y coordinadores con fines de protección de los defensores y prestar apoyo a la creación de redes inclusivas de defensores de ámbito nacional y regional;

c) Elaborar programas de protección accesibles, asequibles e integrales que incorporen la seguridad física y digital y el apoyo psicosocial;

d) Emprender un examen sistemático de la legislación, incluidas las disposiciones legislativas o ejecutivas excepcionales, para determinar su coincidencia con las normas internacionales, en particular en materia de libertad de asociación, reunión pacífica, libertad de expresión y acceso a la información de interés público.

66. Las ONG locales, regionales, nacionales e internacionales deben:

a) Extender apoyo a los defensores menos destacados que operan en zonas de conflicto y que salen de un conflicto y en el contexto de intervenciones humanitarias al margen de las organizaciones y las redes de derechos humanos

<sup>76</sup> Directrices de Barcelona sobre el Bienestar y la Reubicación Internacional Temporal de los Defensores de los Derechos Humanos en Situación de Riesgo.

visibles y prestar apoyo a los programas de liderazgo, incluidos los dirigidos a las defensoras y a los defensores desplazados como consecuencia de un conflicto;

b) Velar por que las alianzas con defensores locales y nacionales sean equitativas y estén pensadas para reconocer y mitigar los riesgos concretos que encuentran. Ello puede comportar evaluaciones de los riesgos que tengan en cuenta el género y la elaboración de planes de seguridad, capacitación sobre seguridad y mecanismos y soluciones de respuesta en casos de emergencia, incluida, cuando sea procedente, la reubicación.

67. Los donantes y los asociados en la financiación deben:

a) Garantizar y mantener un apoyo básico a los defensores, tanto personas como organizaciones, cuyas operaciones puedan verse afectadas por conflictos armados o por injerencias deliberadas y prever presupuestos para sufragar medidas de protección, como capacitación y equipo relacionados con la seguridad física y digital, intervenciones en el ámbito de la salud y el bienestar psicosocial y asesoramiento y defensa jurídicos;

b) Garantizar o mantener un apoyo equitativo y constante a los defensores de los derechos humanos que operan en zonas afectadas por hostilidades, en crisis humanitarias derivadas de conflictos y en fases posteriores a un conflicto;

c) Promover y facilitar reuniones de los defensores con interesados internacionales, incluidas ONG internacionales pertinentes, y oportunidades de reuniones entre iguales y respaldar la creación de redes de defensores.

68. El Secretario General debe preparar una estrategia para todo el sistema de las Naciones Unidas en materia de defensores de los derechos humanos que sea consonante con la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos y garantice los contactos de las Naciones Unidas, en particular de los enviados especiales, los representantes del Secretario General, los departamentos, los organismos especializados y los programas de las Naciones Unidas, con los defensores en el marco de intervenciones de asistencia humanitaria, consolidación de la paz y desarrollo después de un conflicto.

69. Las entidades y los mecanismos del sistema de las Naciones Unidas deben:

a) Velar por que se preste atención sistemática a los defensores en las situaciones objeto de examen por parte del Consejo de Seguridad y en los mandatos de las operaciones de paz y plantearse la posibilidad de incluir sistemáticamente en listas de sanciones a los responsables de vulneraciones de los derechos de los defensores;

b) Velar por que se preste atención sistemática a la situación de los defensores en los exámenes de los Estados llevados a cabo por órganos creados en virtud de tratados, las actividades de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y los mecanismos de investigación *ad hoc*, como comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos;

c) Intensificar las oportunidades de intercambio entre iguales y de capacitación dirigida al personal de las Naciones Unidas en relación con los principios de no hacer daño y de diligencia debida y con la seguridad digital en el marco de la cooperación con defensores, en particular dentro de los mecanismos de investigación *ad hoc* y del ACNUDH;

d) Dar seguimiento sistemático a los casos de represalia en contextos de conflicto y posteriores a un conflicto y prestarles mayor atención, incluso en el contexto de las elecciones al Consejo de Derechos Humanos y de los periodos de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal;

e) Sensibilizar a los Estados o las autoridades *de facto* en relación con la protección que debe dispensarse a los defensores y sus derechos, incluso en contextos de emergencia y conflicto armado, y facilitar a los defensores acceso a mecanismos de denuncias en materia de derechos humanos de ámbito regional e internacional;

f) Velar por que en las próximas directrices para todo el sistema de las Naciones Unidas en materia de participación comunitaria en la consolidación y el sostenimiento de la paz se reconozca el papel de los defensores de los derechos humanos en la consolidación de la paz y prestar apoyo a su colaboración e intervención;

g) Fortalecer los procedimientos y preparar orientación en relación con el acceso a la protección internacional y la determinación de la condición de refugiado con respecto a los defensores procedentes de zonas de conflicto y que salen de un conflicto<sup>77</sup>.

70. La Corte Penal Internacional debe sistematizar la presentación de informes sobre intimidaciones y represalias y llevar a cabo una evaluación participativa de las posibles deficiencias en materia de protección de los defensores que presentan información a la Corte o cooperan con ella en calidad de intermediarios y de las prácticas de sus distintos órganos.

71. Los bancos de reconstrucción y desarrollo internacionales y regionales deben adoptar normas en materia de diligencia debida y políticas, protocolos y procedimientos de tolerancia cero para hacer frente a las intimidaciones y las represalias dirigidas contra los defensores que expresan preocupaciones en el ámbito de los derechos humanos en relación con proyectos financiados por ellos<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> A/HRC/37/51, párr. 70.

<sup>78</sup> A/74/159, párr. 151; A/72/170, párr. 92.