

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS



OEA/Ser.L/V/II.124
Doc. 5 rev. 1
7 marzo 2006
Original: Español

**INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS
DEFENSORAS Y DEFENSORES DE LOS DERECHOS
HUMANOS EN LAS AMÉRICAS**

SECRETARÍA GENERAL
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
1889 F. St. N.W.
WASHINGTON, D.C. 20006
2006

Internet: <http://www.cidh.org>
E-mail: cidhoea@oas.org

cidh

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

v. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 0-8270-4969-2

1. Human rights--Americas. 2. Civil rights--America I. Title. II Series. III. Series. OAS official records ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II.124 Doc.5 Spa

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUAMNOS

MIEMBROS

Dr. Evelio Fernández Arévalos

Dr. Paulo Sérgio Pinheiro

Dr. Florentín Meléndez

Dr. Clare Kamau Roberts

Dr. Freddy Gutiérrez Trejo

Dr. Paolo Carozza

Dr. Víctor Abramovich

* * * * *

Secretario Ejecutivo: Dr. Santiago A. Canton

Secretario Ejecutivo Adjunto: Dr. Ariel E. Dulitzky

La Comisión desea agradecer el trabajo de su Secretaría Ejecutiva en la preparación de este informe. En particular, la Comisión quiere reconocer las contribuciones de Marisol Blanchard Vera y Nelson Camilo Sánchez León, principales redactores, ambos Especialistas en Derechos Humanos. Contribuyó también en la edición de este informe, Gloria Hansen, Técnica de Documentos.

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS

ÍNDICE

	Página
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. LA UNIDAD DE DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS	2
III. LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA.....	3
A. Las defensoras y defensores de los derechos humanos.....	3
B. La protección internacional de las defensoras y defensores de derechos humanos	5
IV. MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN A DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO	8
A. Derecho a la vida, integridad y libertad personal	11
1. Derecho a la vida	11
2. Derecho a la integridad personal.....	13
3. Libertad personal.....	14
B. Derecho de reunión y libertad de asociación.....	15
1. Derecho de reunión.....	15
2. Libertad de asociación.....	21
C. Derecho a la libertad de expresión	24
1. Acceso a la información pública	25
2. Acción de <i>habeas data</i>	26
D. Derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad	28
E. Circulación y residencia.....	31
F. Debido proceso y garantías judiciales	32
Deber general de garantía y protección y de adoptar disposiciones de derecho interno	36

V.	PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN EL HEMISFERIO	39
A.	Ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas	42
B.	Agresiones, amenazas y hostigamientos	44
	1. Atentados y agresiones	45
	2. Amenazas	46
	3. Seguimientos y vigilancia	48
	4. Identificación de las defensoras y defensores de derechos humanos como "enemigos" y "blancos legítimos" por grupos paraestatales	50
C.	Campañas de desprestigio e iniciación de acciones penales que menoscaban el trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos	51
	1. Campañas de desprestigio y declaraciones oficiales	52
	2. Iniciación de acciones legales	52
D.	Violación de domicilio y otras ingerencias arbitrarias o abusivas en instalaciones de organizaciones de derechos humanos, en la correspondencia y las comunicaciones telefónicas y electrónicas	53
E.	Actividades de inteligencia dirigidas contra las defensoras y defensores de derechos humanos	55
F.	Restricciones al acceso a la información en poder del Estado y a las acciones de <i>hábeas data</i>	55
G.	Controles administrativos y financieros arbitrarios a las organizaciones de derechos humanos	56
H.	Impunidad en las investigaciones de ataques sufridos por defensoras y defensores de derechos humanos	59
VI.	GRUPOS DE DEFENSORAS Y DEFENSORES EN ESPECIAL INDEFENSIÓN	60
A.	Líderes sindicales	60
B.	Líderes campesinos y comunitarios	61
C.	Líderes indígenas y afrodescendientes	62
D.	Operadoras y operadores de justicia	63
E.	Mujeres	64
VII.	MEDIDAS CAUTELARES	65
A.	Las medidas cautelares en el Sistema Interamericano	66
B.	Medidas cautelares decretadas entre enero de 2002 y diciembre de 2005 para proteger a personas que ejercen actividades de defensa de los derechos humanos	69

VIII.	RESPUESTAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS	74
A.	Reconocimiento de las organizaciones de derechos humanos.....	74
B.	Protección por parte del Estado	79
C.	Actos que impiden o dificultan las tareas de las defensoras y defensores de derechos humanos o sus organizaciones.....	84
IX.	CONCLUSIONES	86
A.	La importancia de la labor desarrollada por defensoras y defensores de derechos humanos	87
B.	Problemas que enfrentan las defensoras y defensores en su trabajo.....	86
C.	Grupos de defensores especialmente vulnerables	87
D.	Deber de garantía y protección.....	88
X.	RECOMENDACIONES.....	89

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS

I. INTRODUCCIÓN

1. Los instrumentos de derechos humanos consagran derechos que los Estados deben respetar y garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción. La labor de las defensoras y defensores de derechos humanos es fundamental para la implementación universal de estos derechos, así como también para la existencia plena de la democracia y el Estado de derecho. La incansable labor de las defensoras y defensores de derechos humanos ha sido esencial en la defensa de los derechos bajos dictaduras, gobiernos autoritarios y durante conflictos armados internos. Hoy en día, en un contexto marcado por gobiernos democráticos, la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos continúa siendo esencial para el proceso de fortalecimiento de las democracias. Por esta razón, los problemas diarios que enfrentan las defensoras y defensores de derechos humanos han sido objeto particular de interés en el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("CIDH" o "la Comisión")¹.

2. Desde su creación, la Comisión ha seguido, apoyado y expresado su reconocimiento a quienes, con su trabajo, han contribuido a crear las condiciones para el desarrollo de los derechos humanos. En gran parte, gracias a las defensoras y defensores hoy contamos con garantías de protección para todos los habitantes de la región, entre ellas, la Declaración y Convención Americanas.

3. Aun hoy, en sociedades democráticas, las defensoras y defensores siguen siendo víctimas de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas; agresiones, amenazas y hostigamientos; campañas de desprestigio, iniciación de acciones judiciales; restricción al acceso de información en poder del Estado; abusivos controles administrativos y financieros; e impunidad en relación a quienes son autores de estas violaciones.

4. La Comisión considera que cuando se pretende silenciar e inhibir la labor de las defensoras y defensores se niega a su vez a miles de personas la oportunidad de obtener justicia por violaciones a sus derechos humanos. Se encuentra así en grave riesgo la labor de protección y promoción de los derechos humanos, la verificación social del correcto funcionamiento de las instituciones públicas, el acompañamiento y apoyo judicial de víctimas de violaciones de derechos humanos, entre otras tareas.

5. Uno de los mecanismos más importantes con los que cuenta el sistema interamericano para la protección de las defensoras y defensores es el mecanismo de acciones urgentes, medidas cautelares y provisionales. Este informe da cuenta de la eficacia de su aplicación en la protección del trabajo de aquellas personas cuya labor es proteger los derechos humanos de quienes habitan el hemisferio.

6. Con el objetivo de obtener la información necesaria para la redacción del informe, la Unidad Especial de Defensores de Derechos Humanos de la Secretaría Ejecutiva, creada en 2001, elaboró dos cuestionarios que fueron enviados a los Estados miembros y a las organizaciones de derechos humanos del Hemisferio². Las preguntas formuladas en cuestionario dirigido a los Estados parte se dividieron en tres temas:

¹ En este sentido, ver por ejemplo, CIDH, Informe Anual de 1977, Parte II, OEA/Ser.L/V/11.43 Doc. 21 corr. 1 del 20 de abril de 1978, Informe Anual 1981-1982 Cap. V, Chile, parr 7, OEA Parte II, OEA/Ser.L/V/11.57 Doc. 6 rev. 1 del 20 de septiembre de 1982.

² Trece Estados y 67 organizaciones de derechos humanos contestaron el cuestionario.

reconocimiento de las organizaciones de derechos humanos, protección por parte del Estado de las defensoras y defensores de derechos humanos, y actos que impiden o dificultan las tareas de las defensoras y defensores o sus organizaciones. En el cuestionario enviado a las organizaciones de defensoras y defensores se hicieron preguntas relativas a su trabajo u organización, hechos de violencia y ataques a personas y organizaciones, relaciones con el Estado y medidas de protección otorgadas por los órganos del Sistema Interamericano. La Comisión quisiera manifestar su agradecimiento a los Estados y a las organizaciones que enviaron sus observaciones respecto del tema bajo estudio. El informe se nutre también de la información obtenida a través de los casos y medidas cautelares en trámite ante el sistema, las audiencias ante la Comisión, las visitas in situ, y de las consultas regionales y de países, a partir de la creación de la Unidad hasta la fecha de redacción de este informe.

7. El objetivo de este Informe es identificar los patrones de vulneración a quienes ejercen la labor de defensa de los derechos en la región. Asimismo, destacar el riesgo especial que enfrentan algunos grupos de defensoras y defensores. Un segundo objetivo de este informe es reafirmar el marco jurídico de protección del sistema interamericano que debe aplicarse a la labor que desarrollan los hombres y mujeres que defienden los derechos humanos. La Comisión aclara que este informe abarca de manera preliminar una variedad de temas que serán objeto de profundización en informes temáticos más detallados. Finalmente, a través de este informe la Comisión propone a los Estados medidas para legitimar, promover y proteger las labores que desempeñan las defensoras y defensores.

II. LA UNIDAD DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

8. En su Informe Anual de 1998, la Comisión resaltó la importancia y la dimensión ética del trabajo que llevan a cabo las personas dedicadas a la promoción, seguimiento y defensa legal de los derechos humanos y de las organizaciones a las que muchos de ellos se encuentran afiliados. En dicho informe, la Comisión recomendó a los Estados miembros "que tom[aran] las medidas necesarias para proteger la integridad física de los defensores de los derechos humanos y propiciar las condiciones para que desarrollen su labor"³. A partir de la presentación de estas recomendaciones ante los Estados miembros, la Asamblea General adoptó la resolución 1671 denominada "Defensores de Derechos Humanos en las Américas: apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas". A través de esta resolución, la Asamblea General encomendó al Consejo Permanente, en coordinación con la Comisión Interamericana, que continuara estudiando el tema de "Defensores de Derechos Humanos en las Américas"⁴.

9. En seguimiento de esta resolución, en el marco de su Trigésimo Primer Período de Sesiones, la Asamblea General solicitó a la Comisión que "consider[ara] la elaboración de un estudio integral sobre la materia que, entre otros aspectos, caracterice sus labores para el análisis en las instancias políticas pertinentes"⁵. En diciembre de 2001, teniendo en cuenta esta solicitud, la Secretaría Ejecutiva decidió establecer una Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos⁶, encargada de coordinar las actividades de la Secretaría Ejecutiva en la materia y que depende directamente del Secretario Ejecutivo. Una especial mención debe hacerse al aporte que en la creación de

³ CIDH, Informe Anual 1998, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 de abril de 1999, pág. 1237.

⁴ OEA, Asamblea General, resolución AG/RES.1671 (XXIX-O/99), 7 de junio de 1999.

⁵ OEA, Asamblea General, resolución AG/RES.1818 (XXXI-O/01), 5 de junio de 2001.

⁶ CIDH, Comunicado de Prensa N° 32/01, publicado en la página de la CIDH en Internet el 7 de diciembre de 2001.

esta unidad brindó la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos.

10. Desde su creación, la Unidad ha cumplido las siguientes tareas: recibir y analizar las comunicaciones, denuncias, acciones urgentes y comunicados de prensa que las organizaciones de derechos humanos envían a la Secretaría Ejecutiva; asesorar a la Comisión respecto de las peticiones individuales y solicitudes de medidas cautelares relacionadas con defensoras y defensores; promover la realización de audiencias relacionadas a esta temática⁷; y publicar los hechos que afectan la plena vigencia de los derechos de defensoras y defensores en la región.

11. La Unidad ha efectuado varias visitas a los países para evaluar situaciones específicas. A partir de diciembre de 2001, la Unidad ha prestado apoyo a las visitas realizadas a Colombia (diciembre 2001), Argentina (agosto de 2001) y Guatemala (julio de 2002, marzo de 2003 y julio de 2005). En cada una de las visitas, tanto de trabajo como *in situ*, la Unidad ha programado reuniones con defensoras y defensores de derechos humanos así como con las autoridades encargadas de su protección. Como consecuencia de las visitas, la Unidad ha prestado apoyo en la redacción de varios informes de países en los que se ha incluido un capítulo especial sobre la situación de las defensoras y defensores. Así lo ha hecho en los recientes informes sobre Colombia, Guatemala y Venezuela⁸.

12. La Unidad ha realizado una labor permanente de coordinación con otras instituciones internacionales y regionales dedicadas al tema de las defensoras y defensores. En varias oportunidades se ha reunido, tanto en su sede como en otros países, con la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, así como con la Relatora Especial de la Comisión Africana⁹. Adicionalmente, la Unidad ha participado de numerosas reuniones convocadas por las organizaciones de derechos humanos en donde se ha tratado la problemática de las defensoras y defensores¹⁰.

III. LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

A. Las defensoras y defensores de derechos humanos

13. El marco de análisis básico para determinar quien debe ser considerado como defensora o defensor de derechos humanos se encuentra contenido en la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones

⁷ La Comisión ha convocado audiencias para conocer, *inter alia*, temas como la situación de operadores de justicia en Centroamérica, la situación del derecho a la libertad sindical en Centroamérica y Colombia y la situación de los defensores de derechos Humanos en América Latina.

⁸ Confróntese CIDH, Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia: OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, CIDH, Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 2, 29 diciembre de 2003, págs. 81-98; CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 4 rev. 2, 29 diciembre de 2003, págs. 85-89.

⁹ En marzo de 2004, la Unidad viajó a Gambia a prestar asesoría y compartir experiencias sobre su funcionamiento con la Comisión Africana.

¹⁰ El Secretario Ejecutivo ha presentado el trabajo de la Unidad y ha escuchado las necesidades de las organizaciones de defensoras y defensores en conferencias como la Plataforma de Dublín por los Defensores de Derechos Humanos (enero de 2002), la Conferencia denominada "Human Rights Defenders on the Frontline of Freedom: Protecting Human Rights in the context of the War on Terror", auspiciada por el Centro Carter y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (noviembre de 2003), y la II y III Consultas Latinoamericanas de Defensores de Derechos Humanos realizadas en Guatemala (julio de 2002) y Brasil (agosto de 2004). Asimismo, una abogada de la Unidad asistió al Seminario sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos realizado en Oslo, Noruega, en mayo de 2005. En agosto del mismo año, el Secretario Ejecutivo participó del Primer Encuentro Centroamericano de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.

de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentalmente reconocidas (en adelante “la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores”). El artículo 1 de la Declaración de Naciones Unidas establece que “[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”. Por lo tanto, toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional, debe ser considerada como defensora de derechos de humanos¹¹.

14. La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al interpretar esta disposición, ha señalado algunas herramientas que facilitan la identificación de quién puede ser considerada como defensora o defensor de derechos humanos¹². La Alta Comisionada ha sugerido que la calidad de defensora o defensor de derechos humanos se determine de acuerdo con las acciones realizadas por la persona y no otras calidades, como por ejemplo, si ésta recibe un pago o no por sus labores. Para ser considerada dentro de la categoría, la persona debe proteger o promover cualquier derecho o derechos a favor de personas o grupos de personas, lo que incluye la promoción y protección de cualquier derecho civil o político, económico, social o cultural.

15. La Alta Comisionada de Naciones Unidas destaca que las defensoras y defensores se avocan a la realización de cualquiera de los derechos, dentro de los cuales se encuentran las ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas, tortura, detenciones arbitrarias, discriminación, derechos laborales, derecho a la vivienda y desalojos forzados, etc. Igualmente, las defensoras y defensores pueden desarrollar sus labores en determinadas categorías de derechos o personas como aquellos que se dedican a la protección de los derechos de las mujeres, niñas y niños, pueblos indígenas, derechos de personas refugiadas y forzosamente desplazadas.

16. En el manual dedicado a este tema, la Alta Comisionada señala que no existe una lista cerrada de actividades que se consideren como acciones de defensa de derechos humanos. Estas acciones pueden conllevar la investigación y recopilación de información para denunciar violaciones a los derechos humanos, acciones de cabildeo ante autoridades nacionales e internacionales para que conozcan dichos informes o determinada situación, acciones para asegurar la responsabilidad de funcionarias y funcionarios estatales y erradicar la impunidad, acciones para apoyar la gobernabilidad democrática y erradicar la corrupción, la contribución para la implementación a escala nacional de los parámetros internacionales establecidos por los tratados de derechos humanos, y la educación y capacitación en derechos humanos. Cualquiera que sea la acción, lo importante es que esta esté dirigida a promover la protección de cualquier componente de, al menos, un derecho humano y que ésta no involucre medios violentos.

¹¹ En el mismo sentido, la Unión Europea ha establecido que:

Los defensores de los derechos humanos son aquellos individuos, grupos y organismos de la sociedad que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Los defensores de los derechos humanos persiguen la promoción y la protección de los derechos civiles y políticos, así como la promoción, la protección y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Los defensores de los derechos humanos promueven y protegen asimismo los derechos de los miembros de grupos tales como las comunidades indígenas. La definición no incluye a los individuos o grupos que cometan actos violentos o propaguen la violencia.

Consejo de la Unión Europea, Proyecto de conclusiones del Consejo sobre las directrices de la UE sobre defensores de los derechos humanos, 100056/1/04 REV 1, Bruselas, 9 de junio de 2004. Ver, Directrices de la Unión Europea sobre defensores de los derechos humanos, punto 2 y 3.

¹² United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Protecting the Right to Defend Human Rights and Fundamental Freedoms, Fact Sheet No. 29, UN publications, Geneva, 2004.

17. En consonancia, la Asamblea General de la OEA ha llamado a los Estados miembros a proteger a las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción, el respeto y la protección de los derechos y libertades fundamentales y la eliminación efectiva de las violaciones a los derechos humanos en el plano nacional y/o regional¹³. Asimismo, la Asamblea General ha exhortado a los Estados a que promuevan y apliquen la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores, así como las normas del sistema interamericano y las decisiones de sus órganos.

18. La Comisión seguirá en este informe y en su trabajo posterior, el concepto amplio de defensora o defensor de derechos humanos que brinda la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores, e invita a los Estados miembros a que apliquen este parámetro en su legislación y sus prácticas nacionales, tal como actualmente lo hacen varios Estados del hemisferio.

19. El criterio identificador de quién debería ser considerado como defensora o defensor de derechos humanos es la actividad. En este sentido, aquellas personas que desde instituciones del Estado tienen funciones relacionadas con la promoción y protección de los derechos humanos y que, en función de dicho trabajo, son víctimas de actos que directa o indirectamente impiden o dificultan sus tareas, deben recibir la misma protección que aquellas personas que desde la sociedad civil trabajan por la defensa de los derechos humanos. Ello, en virtud de que con dichos actos se afecta el goce y disfrute de los derechos humanos de la sociedad en general. Asimismo, la Comisión toma en cuenta que, en general, las funcionarias y funcionarios de entidades tales como Defensorías del pueblo y del ciudadano, personerías, procuradurías, fiscalías especializadas en derechos humanos, entre otras, quienes están constantemente trabajando en la verificación del correcto funcionamiento del Estado y el desempeño de las autoridades en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, son más susceptibles a ser víctimas de actos en su contra¹⁴.

B. La protección internacional de las defensoras y defensores de derechos humanos

20. La Carta Democrática Interamericana reafirma el carácter esencial de la democracia para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas¹⁵, donde el respeto a los derechos humanos es elemento esencial para su existencia¹⁶. Igualmente, la Carta Democrática resalta la importancia de la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional para el desarrollo de la democracia¹⁷. Las defensoras y defensores de derechos humanos, desde distintos sectores de la sociedad civil y, en algunos casos, desde las instituciones estatales, brindan aportes fundamentales para la vigencia y fortalecimiento de las sociedades democráticas. De allí, que el respeto por los derechos humanos en un Estado democrático dependa, en gran medida, de las garantías efectivas y adecuadas que gocen las defensoras y defensores para realizar libremente sus actividades.

¹³ OEA, Asamblea General, resolución AG/RES.1671 (XXIX-O/99), 7 de junio de 1999.

¹⁴ El mismo criterio ha sido seguido por la Representante Especial de Naciones Unidas para Defensores de Derechos Humanos, quien ha incluido en sus informes y visitas la situación de funcionarios estatales tales como miembros de parlamentos, procuradurías, comisiones nacionales de derechos humanos, defensorías del pueblo, jueces y fiscales. Cfr. ONU, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre defensores de derechos humanos, Sra. Hina Jilani, Informe Anual 2002, Doc. E/CN.4/2002/106; párr.51; e Informe Anual 2004, Doc. E/CN.4/2004/94, párr. 30.

¹⁵ Carta Democrática Interamericana, artículo 1.

¹⁶ Carta Democrática Interamericana, artículo 3.

¹⁷ Carta Democrática Interamericana, artículo 2.

21. Desde hace más de una década, la Asamblea General de la OEA se ha pronunciado en diversas oportunidades acerca de la importancia que asigna a la protección de las defensoras y defensores, y ha mostrando la preocupación primordial de la OEA por la situación de éstos y de sus organizaciones. El 8 de junio de 1990, en la resolución AG/RES. 1044, la Asamblea General “reiteró la recomendación hecha en años anteriores a los Gobiernos de los Estados miembros para que otorguen las garantías y facilidades necesarias a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos a fin de que puedan continuar contribuyendo a la promoción y defensa de los derechos humanos y respeten la libertad e integridad de los miembros de tales organizaciones”.

22. Desde hace más de cinco años, la Asamblea General ha considerado en sus respectivos períodos ordinarios de sesiones un punto específico sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos, ha solicitado su especial protección por parte de los Estados, y ha reiterado que la obligación de promover y proteger los derechos humanos recae primordialmente en los Estados. Por ejemplo, la Resolución AG/RES. 1920 del 10 de junio de 2003, reconoció la importante tarea que desarrollan en el plano nacional y regional, las defensoras y defensores de derechos humanos y su valiosa contribución para la protección y promoción de los derechos y libertades fundamentales en el Hemisferio. De igual forma, en su resolución AG/RES. 2036 (XXXIV-O/04) la Asamblea destacó que “la participación de los defensores de derechos humanos en el desarrollo de sus tareas contribuye decididamente al fortalecimiento de las instituciones democráticas y al perfeccionamiento de los sistemas nacionales de derechos humanos”. En consecuencia, la Asamblea reiteró su recomendación a los Gobiernos de los Estados miembros para que “continúen intensificando los esfuerzos para la adopción de las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal y a que en todos los casos de violaciones contra los defensores de derechos humanos se realicen investigaciones completas e imparciales garantizando la transparencia y la publicidad de sus resultados finales”¹⁸. Igualmente, la Asamblea ha hecho un llamado a los Estados para que “promuevan y difundan la Declaración de las Naciones Unidas 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”. En su última resolución, adoptada el 7 de junio de 2005, la Asamblea General reconoció, especialmente, que “las mujeres defensoras de los derechos humanos, en virtud de sus actuaciones y necesidades específicas, merecen atención especial que permita asegurar su plena protección y la eficacia de las importantes actividades que realizan”¹⁹.

23. Los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano, por su parte, se han pronunciado en reiteradas oportunidades acerca de la importancia de la labor que desarrollan aquellas personas que, individual o colectivamente, promueven y procuran la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la supervisión de las instituciones democráticas²⁰. La Comisión ha expresado que las defensoras y defensores de derechos

¹⁸ OEA, Asamblea General, resolución AG/RES. 1920 (XXXIII-O/03), de 10 de junio de 2003. En el mismo sentido, véanse, por ejemplo: AG/RES. 1842 (XXXII-O/02), del 4 de junio de 2002; AG/RES. 1818 (XXXI-O/01), de 5 de junio de 2001; resolución AG/RES. 1671 (XXIX-O/99), de 7 de junio de 1999 y resolución AG/RES. 1044 (XX-O/90), de 8 de junio de 1990.

¹⁹ OEA, Asamblea General, resolución AG/RES. 2067 (XXXV-O/05), de 7 de junio de 2005, punto resolutivo número 2.

²⁰ En su Informe Anual de 1998, por ejemplo, la Comisión resaltó la importancia y la dimensión ética del trabajo que llevan a cabo las personas dedicadas a la promoción, seguimiento y defensa legal de los derechos humanos y de las organizaciones a las que muchos de ellos se encuentran afiliados. Además, la Comisión recomendó a los Estados miembros “que tomen las medidas necesarias para proteger la integridad física de los defensores de los derechos humanos y propiciar las condiciones para que desarrollen su labor”. Cfr. CIDH, Informe Anual 1998, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 de abril de 1999, pág. 1237. Ver también: CIDH, Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, Capítulo VI, Literal C, párr. 23, publicado el 6 de abril de 2001, OEA/Ser.L/V/11.111.

humanos tienen un papel protagónico en el proceso para el logro pleno del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la democracia²¹. La CIDH ha señalado que la labor de las defensoras y defensores, a través de la protección de individuos y grupos de personas que son víctimas de violaciones de derechos humanos, de la denuncia pública de las injusticias que afectan a importantes sectores de la sociedad y del necesario control ciudadano que ejercen sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas, entre otras actividades, los convierten en una pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera.

24. La Corte Interamericana ha destacado la importancia de la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos, al señalar, por ejemplo, que "el respeto por los derechos humanos en un Estado democrático depende en gran parte de las garantías efectivas y adecuadas de que gocen los defensores de los derechos humanos para desplegar libremente sus actividades y que es conveniente prestar especial atención a las acciones que limiten u obstaculicen el trabajo de los defensores de derechos humanos"²².

25. El trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos ha sido también reconocido por diversos organismos internacionales. Como se ha señalado con anterioridad, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas destacó la importancia de las defensoras y defensores en la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores²³. Este documento dispone que "toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional y a esforzarse por ellos".²⁴ A los efectos del fomento y la protección de los derechos humanos, todas las personas tienen derecho a reunirse pacíficamente y a formar organizaciones no gubernamentales y a afiliarse a ellas o a participar en ellas y a comunicarse con dichas organizaciones.²⁵ También dispone que todas las personas tienen derecho a formular denuncias en relación con las políticas y las acciones de funcionarios u órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos²⁶.

26. El Secretario General de las Naciones Unidas, ha expresado que "los defensores de los derechos humanos son el núcleo del movimiento de derechos humanos en todo el mundo. Trabajan por las transformaciones democráticas que permiten aumentar la participación de los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones que determinan sus vidas. Los defensores de derechos humanos contribuyen a mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas reducir las tensiones sociales y políticas, crear un entorno pacífico, tanto en el plano nacional como internacional por los derechos humanos. Los defensores de los derechos humanos constituyen la base sobre la que se apoyan las organizaciones y los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos, incluidos los de Naciones Unidas, para promover y proteger los derechos humanos"²⁷.

²¹ CIDH, Comunicado de Prensa N° 23/02 - CIDH finaliza visita *in-loco* a la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela 10 de mayo de 2002.

²² Corte IDH, *Caso Lysias Fleury*. Resolución del 7 de junio de 2003, considerando 5; *Caso Nieto Palma*. Resolución de 9 de julio de 2004, considerando 8.

²³ 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" aprobada el 9 de diciembre de 1998.

²⁴ Declaración, artículo 1.

²⁵ Véase *Ibidem*, artículo 5.

²⁶ Véase *Ibidem*, artículo 9(3).

²⁷ A/55/292 11 de agosto de 2000. Informe del Secretario General de Naciones Unidas a la Asamblea General, Quincuagésimo quinto Período de Sesiones.

27. En agosto de 2000, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas por solicitud del Consejo Económico y Social, designó a la Señora Hina Jilani, de nacionalidad pakistaní, como Representante Especial de Naciones Unidas para los Defensores de Derechos Humanos. El mandato de la Representante Especial tiene el objetivo de informar sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en todas las partes del mundo y sobre los medios posibles de aumentar su protección.

28. En 2004, el Consejo de la Unión Europea estableció las "Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de los Derechos Humanos", las cuales reconocen que la responsabilidad fundamental de la promoción y protección de los derechos humanos corresponde a los Estados y respalda el papel que cumplen las defensoras y defensores de derechos humanos en el apoyo a los Estados en dicha materia. Además, el Consejo de Europa reconoce el papel fundamental de las defensoras en su contribución a los Estados para que estos adopten legislación apropiada, y en su apoyo para el establecimiento de planes y estrategias nacionales de derechos humanos²⁸. Las directrices aportan sugerencias prácticas para mejorar la acción de la Unión Europea y apoyar y fortalecer el respeto por el derecho a defender los derechos humanos. Establecen, además, intervenciones de la Unión a favor de las defensoras y defensores de derechos humanos. Con el fin de promover estas directrices, la Unión Europea encargó la dirección de las acciones al señor Michael Mattiessen, Representante Personal del Secretario General del Consejo de la Unión Europea.

29. La Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, durante su Trigésima Cuarta Sesión en Banjul, Gambia, creó una Relatoría para la protección de los defensores de los derechos humanos a cargo de la Comisionada Jainaba Johm²⁹.

IV. MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN A DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

30. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos se basa en el principio según el cual los Estados tienen la responsabilidad primaria de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas sujetas a su jurisdicción. En consecuencia, la labor de promoción y protección de los derechos humanos que por iniciativa propia realizan las personas bajo sus jurisdicciones es una actividad legítima que coadyuva con una obligación esencial de los Estados y, por lo tanto, genera en ellos obligaciones especiales de protección respecto de quienes se dedican a promover y proteger tales derechos. En una sociedad democrática las actividades de derechos humanos deben ser tanto protegidas como estimuladas.

31. Las autoridades públicas tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para crear las condiciones que permitan que las personas que así lo deseen, ejerzan libremente actividades encaminadas a la promoción y protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Esta obligación estatal requiere que los Estados garanticen que no obstaculizarán bajo ninguna forma el trabajo adelantado por las defensoras y defensores de derechos humanos. Los Estados deben prestar la mayor colaboración posible a las iniciativas de la sociedad de promoción y protección de derechos humanos, incluyendo aquellas que se dirigen a la fiscalización de la función pública en todos sus niveles. Igualmente, incumbe a los Estados la responsabilidad de proteger a las defensoras y defensores de terceros que pretendan impedir las labores que éstos realizan.

²⁸ Consejo de la Unión Europea, Proyecto de conclusiones del Consejo sobre las directrices de la UE sobre defensores de los derechos humanos, 100056/1/04 REV 1, Bruselas, 9 de junio de 2004. Ver, Directrices de la Unión Europea sobre defensores de los derechos humanos, pág. 5.

²⁹ African Commission on Human and Peoples' Rights, Resolution on the Protection of Human Rights Defenders in Africa, meeting at its 35th Ordinary, 4th June 2004, Banjul, The Gambia.

32. La Comisión encuentra que la promoción y protección de los derechos humanos involucra tres importantes dimensiones que deben ser protegidas por los Estados. La primera dimensión es individual y se desarrolla a través del ejercicio de los derechos individuales universalmente reconocidos, de los cuales son titulares cada una de las personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos. Los Estados deben garantizar que las defensoras y defensores, como todas las personas sujetas a su jurisdicción, no sufrirán violaciones a sus derechos ni sus libertades fundamentales serán ilegítimamente coartadas.

33. La segunda dimensión es colectiva. La defensa de los derechos humanos es de interés público y en ella participan comúnmente distintas personas asociadas entre sí. Varios de los derechos, a través de los cuales se traduce en la práctica esta defensa de los derechos tienen una vocación colectiva, como el derecho de asociación, el de reunión o algunas dimensiones de la libertad de expresión. En virtud de ella, los Estados tienen la obligación de garantizar la vocación colectiva de tales derechos.

34. La tercera dimensión es social. Esta dimensión se refiere a la intención que tiene la promoción y protección de los derechos humanos de buscar cambios positivos en la realización de los derechos para la sociedad en general. El fin que motiva la labor de las defensoras y defensores incumbe a la sociedad en general y busca el beneficio de ésta, por ello, cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta directamente al resto de la sociedad.

35. Las normas interamericanas no han establecido un único derecho que garantice la labor de promoción y protección de los derechos humanos. Por el contrario, el sistema interamericano ha establecido componentes de múltiples derechos cuya garantía permite que se materialice la labor de las defensoras y defensores. De acuerdo con estas normas, la sociedad tiene el derecho y el deber de buscar a través de distintos medios la promoción y realización de sus derechos tanto a nivel nacional como internacional. Cualquier persona, individual o colectivamente, tiene el derecho de adelantar actividades pacíficas que permitan cumplir dichos objetivos, bien sea actividades directamente dirigidas ante las autoridades públicas o a la sociedad en general o a grupos de ésta.

36. La observancia de los derechos humanos es una materia de preocupación universal y, por ello, el derecho a defender tales derechos no puede estar sujeto a restricciones geográficas. Los Estados deben garantizar que las personas bajo sus jurisdicciones podrán ejercer este derecho a nivel nacional e internacional. Asimismo, los Estados deben garantizar que las personas tendrán la posibilidad de promover y proteger cualquiera o todos los derechos humanos, incluyendo tanto aquellos cuya aceptación es indiscutida, como nuevos derechos o componentes de derechos cuya formulación aun se discute.

37. La Comisión ha señalado que la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia requieren, entre otras cosas, que la ciudadanía tenga un conocimiento amplio sobre las gestiones de los diversos órganos del Estado, tales como aspectos presupuestarios, el grado de avance del cumplimiento de objetivos planteados y los planes y políticas del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad³⁰. En el mismo sentido, la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores establece el derecho de los individuos y grupos a "conocer, recabar, recibir, poseer, estudiar, publicar y debatir" cualquier información sobre los medios a través de los cuales se da efecto a los derechos humanos en los sistemas legislativo, judicial y

³⁰ CIDH, Informe Anual 2001. OEA/Ser.L/V/II.114, doc. 5 rev. 1, 16 de abril de 2002, Vol II, Capítulo III.

administrativo internos de los Estados³¹. Como componente de estos derechos, la Declaración establece el derecho a participar en audiencias, procedimientos y juicios públicos para formarse una opinión tanto del cumplimiento de normas nacionales como de las obligaciones internacionales³². La Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores también resalta el derecho de participar en la gestión de los asuntos públicos internos de los países para buscar la promoción y realización de los derechos humanos. La defensa de los derechos humanos involucra la posibilidad de hacer críticas y propuestas para mejorar el funcionamiento del Estado y llamar la atención sobre cualquier obstáculo o impedimento para la promoción y realización de cualquier derecho humano³³.

38. Complementariamente, las personas de manera individual o colectiva tienen el derecho a denunciar las normas, políticas y prácticas de funcionarios públicos y agentes privados que violen los derechos humanos. Para ello, los Estados deben garantizar sistemas de peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas en todos los niveles de decisión, capaces de procesar adecuadamente estas peticiones con arreglo a las normas mínimas del debido proceso. Igualmente, las personas tienen el derecho a buscar la protección eficaz de las normas nacionales e internacionales para proteger los derechos humanos y oponerse a cualquier tipo de actividad o acto que cause violaciones a los mismos³⁴. Este derecho involucra la posibilidad de acudir, sin ningún tipo de trabas o represalias ante organismos internacionales de protección de derechos humanos y monitoreo de tratados internacionales.

39. Por otro lado, los individuos y grupos tienen el derecho de promover la protección y realización de los derechos humanos a través de acciones dirigidas a la sociedad. Como componente de este principio, las personas tienen derecho a publicar, impartir y difundir públicamente a terceros sus opiniones y conocimientos respecto de los derechos humanos, así como debatir y desarrollar nuevos principios e ideas al respecto y promover su aceptación. En virtud de ello las defensoras y defensores tienen el derecho a verificar por sí mismos la existencia de abusos, de entrevistarse con las víctimas, testigos y expertos (tales como abogados o médicos forenses), hablar con las autoridades, estudiar documentación, y adelantar cualquier tipo de investigación con el objetivo de proveerse de información objetiva. De la misma manera, los individuos y grupos tienen derecho a ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros³⁵. Igualmente, hace parte de este derecho la posibilidad de efectuar actividades de representación, acompañamiento, autogestión y búsqueda de reconocimiento de comunidades y personas víctimas de violaciones de derechos humanos, y otros actos de discriminación y exclusión.

40. Con el objeto de adelantar estas actividades las defensoras y defensores tienen derecho a solicitar y obtener recursos económicos que financien sus tareas. Los Estados deben garantizar de la manera más amplia posible el ejercicio de este derecho, así como promoverlo, por ejemplo, a través de exenciones de impuestos a las organizaciones dedicadas a defender los derechos humanos. Deben ser consideradas legítimas las actividades de captación de fondos para la financiación de las tareas de las defensoras y defensores de derechos humanos tales como la producción y venta de

³¹ Artículo 6.

³² Artículo 9.

³³ Artículo 8.

³⁴ Artículos 9 y 12.

³⁵ Cfr. Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores, artículo 9. Ver también, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, especialmente, principio 16.

libros, informes y periódicos sobre derechos humanos, la recolección de donaciones y legados recibidos de individuos y organizaciones, y las contribuciones de organizaciones gubernamentales e intergubernamentales extranjeras, entre otras, así como lo es el fin para el cual se realizan.

41. Las normas interamericanas de protección de los derechos humanos conforman un marco mínimo de protección que debe ser garantizado por los Estados a todas las personas bajo su jurisdicción y cuya realización es indispensable para proteger las actividades anteriormente relacionadas. Solamente cuando las defensoras y defensores cuentan con una apropiada protección de sus derechos pueden buscar la protección de los derechos de otras personas³⁶. De allí que la jurisprudencia de la Comisión y de la Corte haya ido estableciendo los parámetros de protección y garantía necesarios para que se desarrolle libremente la promoción y defensa de los derechos humanos en una sociedad democrática. En adelante, la Comisión hará una breve reseña de aquellos componentes de los derechos reconocidos por las normas del Sistema Interamericano que sirven como vehículo para desarrollar las actividades de las defensoras y defensores de derechos humanos, en sus distintas dimensiones: individual, colectiva y social.

A. Derecho a la vida, integridad y libertad personal

1. Derecho a la vida³⁷

42. Los Estados del Hemisferio han reconocido al derecho a la vida como un derecho fundamental y básico para el ejercicio de cualquier otro derecho, incluyendo el derecho a defender los derechos humanos. A su vez, la Corte y la Comisión en jurisprudencia constante han reconocido que los derechos a la vida e integridad física constituyen mínimos indispensables para el ejercicio de cualquier actividad³⁸.

43. La Comisión denota que el impacto especial de las agresiones en contra del derecho a la vida de defensoras y defensores de derechos humanos radica en que su efecto vulnerador va más allá de las víctimas directas. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido a través de su jurisprudencia que las violaciones al derecho a la vida, llámense desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales, en contra de defensoras y defensores de derechos humanos tienen un efecto amedrentador

³⁶ Al respecto, la Representante Especial de Naciones Unidas ha señalado que:

Debe prestarse especial atención a la protección y el mantenimiento del "**espacio contextual**" en el que actúan los defensores, y en particular los derechos de reunión y expresión y la posibilidad de registrar legalmente una organización de derechos humanos y obtener financiación para su funcionamiento. Con ese "espacio" garantizado, los defensores están en mejores condiciones de desarrollar sus actividades y defender sus propios derechos.

ONU, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre defensores de derechos humanos, Sra. Hina Jilani, Informe Anual 2003, Doc. E/CN.4/2003/104; párr.87.

³⁷ El derecho a la vida está establecido en el artículo I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³⁸ La Corte Interamericana ha expresado al respecto que:

Al no ser respetado el derecho a la vida, todos los derechos carecen de sentido. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.

Corte IDH, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor"*, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor"*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 156; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 128; *Caso Myrna Mack Chang*, Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 152.

que se expande a las demás defensoras y defensores, disminuyendo directamente sus posibilidades de ejercer su derecho a defender los derechos humanos³⁹. En consecuencia, la Corte ha resaltado la obligación especial que tienen los Estados de garantizar que las personas puedan ejercer libremente sus actividades de promoción y protección de los derechos humanos sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, y ha señalado que cuando falta dicha protección se disminuye la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses⁴⁰.

44. Por su parte, la Comisión ha señalado que una práctica sistemática y reiterada de atentados contra la vida, la integridad física y la libertad de los miembros de una organización de defensa de derechos humanos comporta adicionalmente una violación de la libertad de asociación⁴¹. Asimismo, la Representante Especial de Naciones Unidas ha reafirmado que los asesinatos, desapariciones y agresiones, no sólo constituyen una violación al derecho a la vida protegido por el derecho internacional de los derechos humanos, sino también constituyen un atentado a la promoción y divulgación de los derechos humanos en general, pues inhibe a los defensores para ejercer su importante papel en mantener la paz y la seguridad en todo el mundo y para restaurarlas cuando han sido violadas.⁴²

45. Conforme a las normas del Sistema Interamericano, la cláusula general de protección del individuo frente a la privación arbitraria de la vida, que conlleva a una prohibición absoluta de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, interpretada en concordancia con la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, genera para los Estados obligaciones tanto negativas como positivas⁴³. Para el caso de las defensoras y defensores de derechos humanos, dicha obligación se traduce, entre otros deberes, en la erradicación de ambientes incompatibles o peligrosos para la protección de los derechos humanos. Es indispensable que los Estados, en consonancia con sus obligaciones de prevenir y proteger el derecho a la vida, brinden adecuada protección a las defensoras y defensores de derechos humanos, generen las condiciones para la erradicación de violaciones por parte de agentes estatales o de particulares, e investiguen y sancionen las violaciones a dicho derecho⁴⁴. En tal sentido, la Comisión reitera que un aspecto importante del deber estatal de prevenir violaciones al derecho a la vida es investigar de manera inmediata, exhaustiva, seria e imparcial de donde

³⁹ En el caso de la ejecución extrajudicial de un líder sindical como represalia por las actividades de promoción y protección de derechos humanos que éste realizaba, la Corte Interamericana estableció que:

[E]l Tribunal considera que, en el presente caso, el ejercicio legítimo que hizo el señor Pedro Huilca Tecse del derecho a la libertad de asociación, en materia sindical, le provocó una represalia fatal, que a su vez consumó una violación en su perjuicio del artículo 16 de la Convención Americana. Asimismo, el Tribunal considera que la ejecución del señor Pedro Huilca Tecse tuvo un efecto amedrentador en los trabajadores del movimiento sindical peruano y con ello disminuyó la libertad de un grupo determinado de ejercer ese derecho.

Corte IDH, *Caso Huilca Tecse vs. Perú*. Sentencia 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 78.

⁴⁰ Corte IDH, *Caso Huilca Tecse vs. Perú*. Sentencia 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 70.

⁴¹ CIDH, Informe N° 13/96, Caso 10.948 (El Salvador), 1° de marzo de 1996, párr. 25. Puede verse también, CIDH, Informe N° 29/96, Caso 11.303, (Guatemala), 16 de octubre de 1996.

⁴² ONU, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre defensores de derechos humanos, Sra. Hina Jilani, Informe Anual 2004, Doc E/CN.4/2005/101, párr 124

⁴³ Corte IDH, *Caso Huilca Tecse vs. Perú*. Sentencia 3 de Marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 69. Ver también: *Caso Bulacio*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100; *Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99

⁴⁴ Sobre las obligaciones de investigación de ejecuciones extrajudiciales puede verse: CIDH, Informe N° 10/95, Caso 10.580, Manuel Stalin Bolaños, Ecuador, Informe Anual de la CIDH 1995, OEA/Ser.L/V/II.91, Doc. 7, rev. 3, 3 de abril de 1996, párrs. 32 a 34; Informe N° 55/97, Caso 11.137, Juan Carlos Abella y otros, Argentina, párrs. 413 a 424; e Informe N° 48/97, Caso 11.411, "Ejido Morelia", México, Informe Anual de la CIDH, 1997, OEA/Ser.L/V/II.98, Doc. 7, rev., 13 de abril de 1996. párrs. 109 a 112.

provienen las amenazas, y sancionar de ser el caso a los responsables, con el objeto de tratar de impedir que las amenazas se cumplan⁴⁵.

2. Derecho a la integridad personal⁴⁶

46. La defensa de los derechos humanos sólo puede ejercerse libremente cuando las personas que la realizan no son víctimas de amenazas ni de cualquier tipo de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento⁴⁷. La ejecución de actos violentos con el propósito de disminuir la capacidad física y mental de las defensoras y defensores, o las amenazas de que se les va a infringir tal sufrimiento, constituyen violaciones al derecho a la integridad personal y podrían llegar a constituir violaciones indirectas de otros derechos protegidos por los instrumentos interamericanos. Dadas las circunstancias en que dichos ataques o amenazas se presenten, podrían ser considerados como torturas⁴⁸ o tratos crueles, inhumanos o degradantes⁴⁹.

47. Conforme a la obligación de respetar y garantizar el derecho a la integridad personal, los Estados deben adoptar medidas especiales de protección de las

⁴⁵ En consideraciones relacionadas con tal aspecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, por ejemplo, que "como elemento esencial del deber de protección, el Estado debe tomar medidas eficaces para investigar y, en su caso, sancionar a los responsables de los hechos que motivaron la adopción de las medidas provisionales". (Corte IDH., *Caso Giraldo Cardona*, Medidas Provisionales, Resolución de 19 de junio de 1998, Resolutivo 4). Véase asimismo que la Corte Europea de Derechos Humanos, al considerar el deber positivo de adoptar medidas de protección para el derecho a la vida, ha considerado "si las autoridades hicieron todo lo que razonablemente se esperaba para disminuir el riesgo" para la víctima. Cuando estas deficiencias en la respuesta estatal "removieron la protección que [la víctima] debía recibir por ley" la Corte Europea concluyó que "en las circunstancias... las autoridades fallaron en tomar medidas razonables de las que disponían para prevenir un riesgo real e inmediato contra la vida de [la víctima]." (Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso Mahmut Kaya c. Turquía*, 28 de marzo del 2000, párrs. 87, 99 y 101).

⁴⁶ El derecho a la integridad física, psíquica y moral se encuentra genéricamente señalado en el artículo I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, la prohibición general de la tortura se encuentra establecida por la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en los artículos 1, 2 y 3 de dicho instrumento.

⁴⁷ La Comisión ha sostenido que las posibilidades de vulneración del derecho a la integridad personal como retaliación por la realización de actividades de defensa de los derechos humanos pueden ser cometidas a través de múltiples maneras. En un caso relativo a la persecución de un miembro de las fuerzas militares, como consecuencia de actividades en defensa de los derechos humanos, la Comisión encontró que:

Habiéndose concluido anteriormente que ha existido una actitud de acosos y hostigamientos por parte de autoridades del Ejército [...] hay que analizar si, como consecuencia de esos acosos y hostigamientos, se ha irrespetado al General [...] su integridad física, psíquica o moral. Sobre este respecto, la Comisión estima que el mantener a una persona que ejerce un alto rango dentro de las Fuerzas Armadas en la constante molestia de defenderse ante los Tribunales (en este caso militares), a la degradación de ser detenido en varias oportunidades y a la humillación de ser centro de ataques de autoridades castrenses a través de los medios de comunicación [...], además de constituir un grave daño patrimonial para su persona, constituye una lesión grave a su integridad psíquica y moral, pues afecta su normal desenvolvimiento en la vida diaria y causa grandes desequilibrios y desconciertos en él y en su familia. La severidad de los hostigamientos se verifica asimismo en la constante incertidumbre sobre su futuro en que se encuentra el General [...], que se traduce en 7 años de constante acoso y más de 2 en prisión.

CIDH, Informe N° 43/96, Caso 11.430 (México), 15 de octubre de 1996, párr. 79.

⁴⁸ Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que: "las amenazas y el peligro real de someter a una persona a lesiones físicas produce, en determinadas circunstancias, una angustia moral de tal grado que puede ser considerada tortura psicológica". Cfr. Corte IDH, *Caso Maritza Urrutia*, Sentencia de 27 de noviembre de 2003, párr. 92.

⁴⁹ De acuerdo con la Corte Interamericana "la infracción del derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta". Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo*, Sentencia 17 de septiembre de 1997, párr. 57.

defensoras y defensores contra los actos de violencia que regularmente son cometidos en su contra. La obligación del Estado no se limita a proporcionar medidas materiales a efectos de proteger la vida y la integridad personal, sino que conlleva la obligación de actuar sobre las causas estructurales que afectan la seguridad de las personas amenazadas. Esta obligación incluye la investigación y sanción de los responsables de hostigamientos, amenazas y ataques contra las defensoras y los defensores. La Comisión considera que en contextos de agresión y actos de hostigamiento sistemáticos una investigación eficiente y eficaz es un instrumento indispensable para asegurar la identificación y erradicación del riesgo que corren estas personas.

3. Libertad personal⁵⁰

48. El ejercicio de la libertad personal y la plena garantía de que ésta no va a ser restringida por el ejercicio de una acción lícita, es una necesidad básica para el pleno ejercicio de la defensa de los derechos humanos. Una persona a quien ilegítimamente se le restringe su libertad o que vive con temor de ser objeto de encarcelamiento o retención como consecuencia de sus acciones de defensa de los derechos de otras personas, se ve directamente afectada en su posibilidad de llevar a cabo sus labores.

49. La Comisión recuerda la jurisprudencia de la Corte Interamericana donde se ha señalado que las detenciones realizadas por agentes del Estado deben comportar dos clases de requerimientos, en orden a satisfacer las exigencias de la Convención Americana⁵¹. De un lado, nadie puede verse privado de la libertad personal sino por causas expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto procesal). Bajo estos principios, una defensora o defensor como cualquier otra persona, no puede ser detenido sino cuando concurren motivos fundados de los supuestos descritos en las leyes internas y, con estricta sujeción a todas las formalidades procesales que, de acuerdo con la ley, deben ser seguidas por las autoridades judiciales y policiales. De otro lado, los Estados deben garantizar que ninguna defensora o

⁵⁰ El derecho a la libertad y seguridad personales y el derecho a la libertad contra el arresto o detención arbitraria están establecidos en el artículo XXV de la Declaración Americana y en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵¹ Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas define la detención arbitraria como aquella privación de la libertad ejecutada por autoridades estatales sin sujeción a los principios fundamentales que protegen a las personas detenidas y/o en abierta violación a las normas que el Estado parte se ha comprometido a acatar frente a la comunidad internacional. (UN, Human Rights Commission, Question of the human rights of all persons subjected to any form of detention or imprisonment, report of the working group on arbitrary detention, doc. E/CN.4/1994/27). Así mismo, el Grupo de Trabajo ha definido tres categorías para considerar que una detención es arbitraria:

Primera categoría: casos en los cuales la detención es arbitraria porque carece de respaldo legal alguno que la justifique. Por ejemplo, la persona es detenida sin que medie orden judicial, una situación de flagrancia o no siendo tampoco su captura públicamente requerida.

Segunda categoría: relativa a los casos en los cuales la detención es consecuencia de una decisión judicial por ejercicio de una libertad o derecho sujeto a protección universal. (Derecho a la igualdad, a la libertad de circulación y elección de residencia, derecho de asilo, a la libertad de pensamiento y de conciencia, a la libertad de opinión y expresión, de reunión y de asociación pacífica, de elegir y ser elegido en elecciones democráticas).

Tercera categoría: casos en los que el desconocimiento de normas internacionales relativas a un juicio imparcial es tan grave, que confiera a la detención el carácter de arbitrario. Por ejemplo, porque no se le permite al detenido contar con un abogado defensor, no se asigna un traductor en el evento que no hable la lengua oficial del país, no se le permite presentar las pruebas con las que demuestre su inocencia o contradecir aquellas que lo culpabilizan, se dilata injustificadamente e indefinidamente el trámite de su proceso, entre otros. (UN, Human Rights Commission, Question of the human rights of all persons subjected to any form of detention or imprisonment, report of the working group on arbitrary detention, E/CN.4/1992/20).

defensor será sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aun calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad⁵². La Comisión considera que una detención que se base exclusivamente en la actividad de defensa de los derechos humanos no comporta los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad establecidos por los estándares internacionales.

B. Derecho de reunión y libertad de asociación

50. La Comisión ha señalado que el derecho de reunión y la libertad de asociación han sido ampliamente reconocidos como derechos civiles sustanciales que brindan protección contra la interferencia arbitraria del Estado cuando las personas deciden asociarse con otras, y son fundamentales para la existencia y el funcionamiento de una sociedad democrática⁵³. En tal sentido, la protección de tales derechos comporta no sólo la obligación del Estado de no interferir con el ejercicio del derecho de reunión o asociación, sino la obligación de requerir, en ciertas circunstancias, medidas positivas de parte del Estado para asegurar el ejercicio efectivo de la libertad, por ejemplo, protegiendo a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de personas que puedan sostener opiniones opuestas⁵⁴.

51. Estos derechos son fundamentales para la defensa de los derechos humanos ya que protegen los medios a través de los cuales comúnmente se materializan las reivindicaciones de las defensoras y defensores. Por tanto, las restricciones al ejercicio de estos derechos son graves obstáculos a la posibilidad que tienen las personas de reivindicar sus derechos, dar a conocer sus peticiones y promover la búsqueda de cambios o soluciones a los problemas que les afectan.

1. Derecho de reunión⁵⁵

52. A través del ejercicio del derecho de reunión las personas pueden intercambiar opiniones, manifestar sus posiciones respecto de los derechos humanos y concertar planes de acción, bien sea en asambleas o en manifestaciones públicas. La defensa de los derechos humanos, como cuestión legítima que interesa a todas las personas y que busca la participación de toda la sociedad y la respuesta de las autoridades estatales, encuentra en el ejercicio de este derecho un canal fundamental para sus actividades. Igualmente, este derecho es esencial para la expresión de la crítica política y social de las actividades de las autoridades. Por estas razones, difícilmente puede ejercerse la defensa de los derechos humanos en contextos en los que se restringe el derecho de reunión pacífica. Además, el ejercicio del derecho de reunión es básico para el ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión y el derecho de asociación.

53. El ejercicio de este derecho implica que las defensoras y defensores puedan libremente reunirse en lugares privados con el consentimiento de sus propietarios, lugares públicos –cumpliendo con las reglamentaciones correspondientes- y

⁵² Cfr. Corte IDH, *Caso Durand y Ugarte*, Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párrs. 52-56, párr. 85; *Caso Villagrán Morales y otros* (Caso de los “Niños de la Calle”), Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 131; *Caso Suárez Rosero*, Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 43; y *Caso Gangaram Panday*, Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 16, párr. 47.

⁵³ CIDH, Informe Sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr. 359.

⁵⁴ CIDH, Informe Sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr. 359.

⁵⁵ Establecido en el artículo XXI de la Declaración Americana y 15 de la Convención Americana.

sitios de trabajo, para el caso de trabajadoras y trabajadores⁵⁶. Las defensoras y defensores de derechos humanos tienen derecho a participar en la organización y conducción de la reunión o manifestación, como y a participar en ella⁵⁷.

54. Las obligaciones estatales en cuanto a la protección y garantía del derecho de reunión, incluyen acciones que de no ser previstas, obstaculizan la labor de defensa de los derechos humanos. Así, los Estados están obligados a asegurar que ninguna defensora o defensor sea impedido de reunirse y manifestarse públicamente, lo cual comprende tanto que las autoridades estatales deben abstenerse de impedir el ejercicio de este derecho, como la provisión de medidas para evitar que terceros lo impidan. Los Estados, además, deben proveer las medidas administrativas y de policía necesarias para que las defensoras y defensores puedan desarrollar su actividad, lo cual implica medidas positivas como la desviación del tráfico y la protección policial de las manifestaciones y concentraciones, en caso de ser necesario⁵⁸.

55. El artículo 15 de la Convención Americana protege el derecho de reunión pacífica y sin armas y establece que tal ejercicio solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás⁵⁹. El intercambio de ideas y reivindicaciones sociales como forma de expresión, supone el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de los ciudadanos a reunirse y manifestar, y el derecho al libre flujo de opiniones e información. Ambos derechos contemplados en los artículos 13 y 15 de la Convención Americana se constituyen como elementos vitales para el buen funcionamiento del sistema democrático inclusivo de todos los sectores de la sociedad.

56. La Comisión considera que los Estados pueden regular el uso del espacio público fijando por ejemplo requisitos de aviso previo, pero dichas regulaciones no pueden comportar exigencias excesivas que hagan nugatorio el ejercicio del derecho. La Comisión comparte lo expresado por el Tribunal Constitucional Español en el sentido

⁵⁶ El Comité de Libertad Sindical ha señalado al respecto que:

El derecho de las organizaciones profesionales a celebrar reuniones en sus locales para examinar cuestiones profesionales, sin autorización previa y sin injerencia de las autoridades constituye un elemento fundamental de la libertad de asociación y las autoridades públicas deberían abstenerse de toda intervención que pueda limitar este derecho u obstaculizar su ejercicio legal, salvo que tal ejercicio altere el orden público o ponga en peligro grave e inminente el mantenimiento del mismo.

Comité de Libertad Sindical, véase por ejemplo, 211.er informe, caso núm. 1014 (República Dominicana), párrs. 512; 233 Informe, caso núm. 1217 (Chile), párrs. 109 y 110, y 246.o informe, casos núms. 1129, 1169, 1298, 1344 y 1351, párr. 260.

⁵⁷ European Commission on Human Rights, *Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, no. 8440/78, Commission decision of 16 July 1980, DR 21, p. 138, p. 148.

⁵⁸ Como ha expresado la Corte Europea, “una manifestación puede causar molestias u ofender a aquellas personas que se oponen a las ideas o reclamos que la manifestación intenta promover. Sin embargo, los manifestantes deben poder manifestarse sin tener miedo de sufrir violencia física por parte de sus opositores; dicho miedo podría disuadir a asociaciones o grupos de personas que tienen ideas o intereses en común para que no expresen sus opiniones sobre cuestiones sumamente controvertidas que afectan a la comunidad. En una democracia el derecho de oponerse a una manifestación no puede extenderse hasta el punto de inhibir el ejercicio del derecho a manifestarse”.

Corte EDH, *Caso Plattform “Arzte fur das Leben” c. Austria*, Sentencia del 21 de junio de 1988, Serie A, No. 139, párr. 32.

⁵⁹ Respecto a la palabra “necesaria”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que aunque no significa “indispensable”, implica la existencia de una “necesidad social imperiosa” y que para que una restricción sea “necesaria” no es suficiente demostrar que sea “útil”, “razonable” u “oportuna”. Asimismo, señaló que “la legalidad de las restricciones dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo”. Corte I.D.H., *La colegiación obligatoria de periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46.

que "en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación"⁶⁰. Así, la Comisión ha encontrado como restricción desproporcionada una legislación que requería un permiso policial que debía solicitarse con diez días de anticipación para cualquier acto público, asamblea, elección, conferencia, desfile, congreso o evento deportivo, cultural, artístico o familiar⁶¹. Asimismo, la Comisión se ha referido a que la detención de participantes en manifestaciones pacíficas atenta contra la libertad de reunión⁶².

57. La finalidad en la reglamentación del derecho de reunión no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida. Por el contrario, la reglamentación que establece, por ejemplo, el aviso o notificación previa, tiene por objeto informar a las autoridades para que tomen las medidas conducentes a facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades del resto de la comunidad.

58. En este sentido se ha manifestado el Comité de Derechos Humanos de la ONU al sostener que el requisito de que se notifique a la policía antes de realizar una manifestación no es incompatible con el artículo 21 del PIDCP (derecho de reunión)⁶³. Sin embargo, la exigencia de una notificación previa no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales. Es decir, no se puede impedir una manifestación porque se considera que es probable que ésta va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos, sin tener en cuenta si se puede prevenir el peligro a la paz o el riesgo de desorden alterando las condiciones originales de la manifestación (hora, lugar, etc.). Las limitaciones a las manifestaciones públicas sólo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual⁶⁴.

59. En cuanto al derecho de reunión, la Comisión considera que debe hacerse especial mención a las formas de protesta social conocidas en algunos países como cortes de ruta, cacerolazos, vigiliass etc., en los que múltiples personas se reúnen para interpelar a funcionarios del gobierno y reclamar la intervención directa del Estado respecto de determinado problema social. Las condiciones en las que se presentan muchas de estas manifestaciones y reivindicaciones son complejas y requieren por parte de las autoridades respuestas adecuadas en materia de respeto y garantía de los derechos humanos.

60. La Comisión subraya que la participación política y social a través de la manifestación pública es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades. Dicha participación, como ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación de este derecho⁶⁵. En este sentido, la

⁶⁰ Supremo Tribunal Constitucional Español, Sentencia 66/1995, Foja 3.

⁶¹ CIDH, Informe Anual 1979-1980, págs. 119-121.

⁶² CIDH, Informe Anual 1979-1980, págs. 96-98.

⁶³ Comité DH, *Caso Kivenmaa c. Finlandia*, Decisión del 10 de junio de 1994, disponible en <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/>. Comunicación No. 412/1990: Finlandia. 10/06/94. CCPR/C/50/D/412/1990 (jurisprudencia), párr. 9.2.

⁶⁴ CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III "Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión", OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 34.

⁶⁵ La Comisión Interamericana ha manifestado que "los gobiernos no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del "orden público", como medio para suprimir un "derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real". Si esto ocurre, la restricción aplicada de esa manera no es legítima". Cfr. CIDH, Capítulo V, Informe Anual 1994, "Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", OEA/Ser. L/V/II.88, Doc. 9 rev.

finalidad en la reglamentación del derecho de reunión no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo *per se*.

61. Al respecto, la Comisión reitera lo señalado por su Relatoría para la Libertad de Expresión en su Informe de 2002, en el cual estableció que

resulta en principio inadmisibles la criminalización también *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión. En otras palabras: se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha restricción (la criminalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática. Asimismo, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos. Es importante recordar que la criminalización podría generar en estos casos un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como ser la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina. El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente⁶⁶.

62. En este sentido, la Comisión reitera la necesidad imperativa de que los Estados, al imponer restricciones a esta forma de expresión, lleven a cabo un análisis riguroso de los intereses que se pretende proteger a través de la restricción teniendo en cuenta el alto grado de protección que merecen el derecho de reunión y la libertad de expresión como derechos que materializan la participación ciudadana y la fiscalización del accionar del Estado en cuestiones públicas.

63. Finalmente, la Comisión considera que los agentes pueden imponer limitaciones razonables a los manifestantes para asegurar que sean pacíficos o para contener a los que son violentos, así como dispersar manifestaciones que se tornaron violentas u obstructivas⁶⁷. No obstante, el accionar de las fuerzas de seguridad no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por ello la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas. El operativo de seguridad desplegado en estos contextos debe contemplar las medidas de desconcentración más seguras y rápidas y menos lesivas para los manifestantes.

64. El uso de la fuerza es un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal. Aquellas personas encargadas de hacer cumplir la ley no pueden, bajo ningún concepto, valerse de prácticas ilegales, para alcanzar los objetivos que les son encomendados. La Comisión ha sido terminante al manifestar que los medios que el Estado puede utilizar para proteger su seguridad o la de sus ciudadanos no son

⁶⁶ CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III "Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión", OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 35. Al respecto, ver también: CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III "Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión", OEA/Ser. L/V/II. 124, Doc.7, capítulo V "Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión", págs. 107-128.

⁶⁷ Véase Corte de Apelaciones de Estados Unidos, *Caso Comité de Movilización de Washington c. Cullinane*, Sentencia del 12 de abril de 1977, 566 F.2d 107, 184 U.S.App.D.C. 215, pág. 119.

ilimitados⁶⁸. Como lo especificó la Corte Interamericana, "[...] independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de quienes perpetran ciertos delitos, el poder del Estado no es ilimitado ni puede el Estado recurrir a cualquier medio para lograr sus fines"⁶⁹.

65. El uso legítimo de la fuerza pública implica, entre otros factores, que ésta debe ser tanto necesaria como proporcionada con respecto a la situación, es decir, que debe ser ejercida con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga, así como tratando de reducir al mínimo las lesiones personales y las pérdidas de vidas humanas⁷⁰. El grado de fuerza ejercido por los funcionarios del Estado para que se considere adecuado con los parámetros internacionales, no debe ser más que el "absolutamente necesario"⁷¹. El Estado no debe utilizar la fuerza en forma desproporcionada ni desmedida contra individuos que encontrándose bajo su control, no representan una amenaza, en tal caso, el uso de la fuerza resulta desproporcionado.

66. Conforme a las pautas internacionales que se han elaborado referentes al uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad pública para cumplir su función, esa actividad debe ser necesaria y proporcional a las necesidades de la situación y al objetivo que se trata de alcanzar⁷². Así, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por parte de Oficiales Encargados de Hacer Cumplir la Ley contemplan que "los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego". Igualmente, el Código de Conducta para Oficiales de Seguridad Pública de las Naciones Unidas dispone expresamente que "el uso de armas de fuego se considera una medida extrema"⁷³, mientras que el artículo 9 de los Principios Básicos señala que las armas de fuego no deben usarse contra las personas, salvo cuando exista peligro inminente para la vida⁷⁴. Los Principios Básicos 12, 13 y 14, especialmente, se refieren a la regulación del uso de la fuerza en reuniones ilícitas⁷⁵.

⁶⁸ CIDH, Informe N° 57/02 Caso 11.382 (Fondo), Finca La Exacta c. Guatemala, 21 de octubre de 2002, párr. 35 y ss; CIDH, Informe N° 32/04, Caso 11.556 (Fondo), Corumbiara c Brasil, 11 de marzo de 2004, párr. 164 y ss.

⁶⁹ Corte IDH, *Caso Neira Alegria y otros*. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C No. 20, párr. 75.

⁷⁰ ECHR, *Case Ribitsch v. Austria*, Judgment of 4 December 1995, Series A No. 336, párr. 38.

⁷¹ De acuerdo con la Corte Europea, el uso de la frase "absolutamente necesario" debe ser interpretado bajo un examen más estricto y cuidadoso del que normalmente se emplea para determinar si una acción del Estado es "necesaria en una sociedad democrática". En especial, la fuerza usada debe ser estrictamente proporcional tanto a los intereses protegidos como a la fuerza o amenaza que se pretende repeler. ECHR, *Case Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, Judgment of October 9, 1997, Reports 1997-VI, no. 52, p. 2059 ff, párr. 171.

⁷² Véase Código de Conducta para Oficiales de Seguridad Pública adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979, artículo 3 [en lo sucesivo "Código de Conducta"]; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por parte de Oficiales Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento de los Delincuentes, La Habana, Cuba, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990, artículos 4-5 [en lo sucesivo "Principios Básicos"].

⁷³ Código de Conducta, artículo 3.

⁷⁴ Los Principios Básicos en el artículo 9 expresan:

Los agentes de seguridad pública no deben usar armas de fuego contra las personas, salvo en caso de legítima defensa propia o de terceros frente a un peligro inminente de muerte o lesiones graves, para impedir la perpetración de un delito especialmente grave que entrañe peligro para la vida, a fin de arrestar a una persona que suscite un peligro de ese género y se resista a su autoridad, o para impedir su fuga.

⁷⁵ Dichos principios establecen:

Actuación en caso de reuniones ilícitas

67. La Corte Interamericana ha recomendado la implementación de procedimientos claros y protocolos de prevención y de conducta para fuerzas de seguridad en cuanto a hechos que amenacen el orden público⁷⁶. Al respecto ha recomendado

adoptar todas las providencias necesarias para ello y, en particular, las tendientes a formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido, aun bajo los estados de excepción, el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. No se pueden invocar pretextos de mantenimiento de seguridad pública para violar el derecho a la vida. [...] ajustar los planes operativos tendientes a encarar las perturbaciones del orden público a las exigencias del respeto y protección de tales derechos, adoptando, al efecto, entre otras medidas, las orientadas a controlar la actuación de todos los miembros de los cuerpos de seguridad en el terreno mismo de los hechos para evitar que se produzcan excesos. [...] garantizar que, de ser necesario emplear medios físicos para enfrentar las situaciones de perturbación del orden público, los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad utilizarán únicamente los que sean indispensables para controlar esas situaciones de manera racional y proporcionada, y con respeto a los derechos a la vida y a la integridad personal⁷⁷.

68. Con base en estas normas y principios, la Comisión considera que los Estados deben asegurar medidas administrativas de control que aseguren que el uso de la fuerza en manifestaciones públicas será excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias conforme a los principios fijados. También deberán establecer medidas especiales de planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en este tipo de situaciones. En particular, la Comisión encuentra recomendables medidas tales como a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones; c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores; d) la promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen de los operativos de

...Continuación

12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.

13. Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.

14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.

⁷⁶ Asimismo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que existe un deber para los Estados de capacitar a personal como oficiales de policía o guardias penitenciarios para disminuir el riesgo de violaciones a los derechos humanos (Comité de Derechos Humanos, Comentario General 20/44, 3 de abril de 1992, párr. 10). En el mismo sentido, la Corte Europea ha señalado que en los casos de evaluación del uso de la fuerza debe tomarse en consideración no sólo las acciones de los agentes del Estado que directamente ejercieron las acciones de fuerza, sino además, todas las circunstancias relacionadas con el caso, incluyendo las acciones de planeación y control de los hechos bajo examen (ECHR, *Case Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, Judgment of October 9, 1997, Reports 1997-VI, no. 52, p. 2059 ff., párr. 171).

⁷⁷ Corte IDH, *Caso del Caracazo. Reparaciones* (Artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 29 de agosto de 2002. Serie C No. 95, párr. 127.

control de orden público; e) la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto; f) la identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial; g) el establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia; h) adoptar medidas para impedir que los mismos funcionarios policiales o judiciales (jueces o fiscales) involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo.

2. Libertad de asociación⁷⁸

69. La Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores reafirma que a fin de promover los derechos humanos y las libertades fundamentales, todas las personas tienen derecho a “formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y afiliarse a ellos o a participar en ellos”⁷⁹. La libertad de asociarse, en el caso concreto de las defensoras y defensores de derechos humanos, constituye una herramienta fundamental que permite ejercer de forma plena y cabal la labor de éstos, quienes de manera colectiva pueden lograr mayor impacto en sus tareas. En consecuencia, cuando un Estado obstaculiza este derecho, en cualquiera de sus esferas, no sólo restringe la libertad de asociación, sino que obstruye la labor de promoción y defensa de los derechos humanos.

70. El derecho de asociación, debe entenderse no sólo como el derecho que tienen las defensoras y defensores de conformar una organización, sino también como el derecho de poner en marcha su estructura interna, programas y actividades. En relación ha esto la Corte Interamericana manifestó que:

La libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad⁸⁰.

71. La Corte Interamericana ha establecido que el derecho a asociarse protegido por el artículo 16 de la Convención Americana protege dos dimensiones⁸¹. La primera dimensión abarca el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el

⁷⁸ La libertad de asociación esta reconocida en la Declaración Americana (Artículo XXII), la Convención Americana (Artículo 16) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador– (Artículo 8).

⁷⁹ ONU, Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Artículo 5.

⁸⁰ Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y Otros*. Sentencia 2 de Febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 156.

⁸¹ Corte IDH, *Caso Huila Tecse vs. Perú*. Sentencia 3 de Marzo de 2005. Serie C No. 121, párrs. 69 -72.

ejercicio del respectivo derecho, lo que representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo. La segunda, reconoce y protege el derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad. En consecuencia, a juicio de la Corte “la ejecución de un líder sindical [...] restringe no sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de determinado grupo a asociarse libremente, sin miedo o temor, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 16 tiene un alcance y un carácter especial. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de asociación”⁸². La misma consecuencia se verifica para cualquier persona que defienda cualquier otro tipo de derecho o tema de derechos humanos.

72. Consecuentemente, la Corte estableció que en su dimensión individual, la libertad de asociación no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos u organizaciones de derechos humanos, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad. Por ello, cuando la Convención proclama que la libertad de asociación comprende el derecho de asociarse libremente con fines “de cualquier [...] índole”, subraya que la libertad para asociarse y la persecución de ciertos fines colectivos son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de asociarse representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de la colectividad de alcanzar los fines que se proponga.

73. En este sentido, la garantía de que las personas que se asocian con fines sindicales serán protegidas contra actos retaliatorios es básica para el ejercicio de este derecho. Al respecto, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que

[u]no de los principios fundamentales de la libertad sindical es que los trabajadores gocen de protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo –tales como el despido, descenso de grado, traslado y otras medidas perjudiciales– y que dicha protección es particularmente necesaria tratándose de delegados sindicales, porque para poder cumplir sus funciones sindicales con plena independencia deben tener la garantía de que no serán perjudicados en razón del mandato que detentan en el sindicato. El Comité ha estimado que tal garantía, en el caso de dirigentes sindicales, es también necesaria para dar cumplimiento al principio fundamental de que las organizaciones de trabajadores han de contar con el derecho de escoger a sus representantes con plena libertad⁸³.

74. Sobre este punto es importante destacar la necesidad de que las medidas de protección o tutela para delegados sindicales no se restrinjan irrazonablemente. La tutela sindical debe comprender también garantías que incluyan a los dirigentes de los sindicatos minoritarios o en formación, pues en ocasiones las acciones de hostigamiento tienen el acuerdo de las estructuras sindicales existentes en connivencia con empresas o con el Estado. Al respecto, el Comité de Libertad Sindical sostuvo que

todas las medidas adoptadas contra trabajadores que desearan constituir organizaciones de trabajadores al margen de la organización sindical existente son incompatibles con el principio según el cual los trabajadores deben tener el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones de su elección

⁸² Corte IDH, *Caso Huila Tecse vs. Perú*. Sentencia 3 de Marzo de 2005. Serie C No. 121. párr. 69.

⁸³ Comité de Libertad Sindical, *Recopilación de decisiones sobre libertad sindical*, 1985, párr. 724. Entre las acciones que pueden considerarse violatorias del derecho a la libertad sindical, la CIDH ha incluido, por ejemplo, cuestiones tales como detenciones arbitrarias, amenazas de muerte, atentados contra la vida y despidos arbitrarios de líderes sindicales, y también descuentos de sueldos a quienes participan en Asambleas gremiales, discriminación laboral contra los afiliados al Sindicato, etc. Cfr. CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala (1993)*, Capítulo IX. Doc. OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 16 rev., 1 junio 1993.

y afiliarse libremente a ellas⁸⁴. Asimismo, expresó que “nadie debería sufrir perjuicio alguno en su empleo a causa de su afiliación sindical, incluso si el sindicato de que se trata no está reconocido por el empleador como representando la mayoría de los trabajadores interesados⁸⁵.

75. Por otro lado, en su dimensión social, la libertad de asociación, de acuerdo con la Corte Interamericana, es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos, que para el caso que nos ocupa es la promoción y protección de los derechos humanos. La Corte Interamericana, recogiendo parámetros establecidos por el Comité de Libertad Sindical y la Corte Europea de Derechos Humanos, ha señalado que la libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respete y garantice plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de la persona. Se deriva entonces de tal derecho, la obligación estatal de garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad de asociación sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses⁸⁶.

76. Así, cualquier acto que tienda a impedir asociarse a las defensoras y defensores, o de cualquier manera, hacer efectivos los fines para los cuales formalmente se han asociado, es un ataque directo a la defensa de los derechos humanos. Los actos de violencia que tienden a desincentivar la afiliación o el accionar de las organizaciones de derechos humanos están prohibidos por el derecho internacional y podrían generar responsabilidad internacional del Estado. Igualmente, la Comisión ha encontrado como afectación directa del derecho a la asociación el hecho de que una defensora o defensor deba exiliarse a causa de amenazas contra su vida ocasionadas como represalia por su trabajo⁸⁷.

77. La Comisión encuentra que los Estados tiene la facultad para reglamentar la inscripción, vigilancia y control de organizaciones dentro de sus jurisdicciones, incluyendo las organizaciones de derechos humanos. No obstante, el derecho de asociarse libremente sin interferencias prescribe que los Estados deben asegurar que dichos requisitos legales no impedirán, retrasarán o limitarán la creación o funcionamiento de estas organizaciones, so pena de incurrir en responsabilidad internacional. En este sentido, las formalidades prescritas en las reglamentaciones nacionales acerca de la constitución y del funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales, sindicatos y otras organizaciones son compatibles con las disposiciones de los instrumentos del Sistema Interamericano, siempre y cuando esas disposiciones reglamentarias no se hallen en contradicción con las garantías prescritas en dichos convenios. Por ejemplo, imponiendo trabas arbitrarias y abusivas al derecho a la asociación y al libre funcionamiento de las organizaciones.

⁸⁴ Comité de Libertad Sindical, Caso 1594, Cote d'Ivoire. En idéntico sentido, señaló el Comité que “toda medida tomada contra los trabajadores por haber tratado de constituir o reconstituir organizaciones de trabajadores (fuera de la organización sindical oficial) es incompatible con el principio de que los trabajadores deben tener el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas” (CLS, 301) y que “deben tomarse las medidas necesarias, de manera que los dirigentes sindicales que han sido despedidos por actividades relacionadas con la creación del sindicato sean reintegrados a sus cargos, si así lo desean” (CLS, 302).

⁸⁵ Comité de Libertad Sindical, Recopilación de decisiones sobre libertad sindical, 1985, párr. 693.

⁸⁶ Corte IDH, *Caso “Huila Tecse vs. Perú”*. Sentencia 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121. párr. 77.

⁸⁷ CIDH, Informe N° 31/96, Caso 10.526, (Guatemala), 16 de octubre de 1996, Párr. 119. En el mismo sentido ver Informe de Fondo N° 49/99, Caso 11.610, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz (México), 13 de abril de 1999.

C. Derecho a la libertad de expresión⁸⁸

78. En relación a este derecho, la Corte Interamericana ha establecido su alcance no solo como el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole⁸⁹. Asimismo, la Corte ha determinado que la libertad de expresión tiene un carácter individual y un carácter social y por esto:

Ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno⁹⁰.

79. La Libertad de expresión es otro de los derechos consustanciales a la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos. La Corte Interamericana ha manifestado que la libertad de expresión, “es un derecho fundamental en el desarrollo de una sociedad democrática, es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre⁹¹. Como se indica a continuación, en el caso de las defensoras y defensores de derechos humanos el ejercicio de este derecho puede verse restringido no sólo en su aspecto individual (posibilidad de expresar ideas) sino también en su aspecto social o colectivo (posibilidad de buscar y recibir información).

80. La Comisión reitera que el poder coactivo del Estado puede ejercerse afectando la libertad de expresión de las defensoras y defensores mediante el uso de leyes penales como instrumento para silenciar a quienes ejercen su derecho a expresarse críticamente acusándolos a través de tipos penales como “incitar a la rebelión”, “difundir informaciones falsas” y “dañar la reputación del país”⁹².

81. En consecuencia, no puede legítimamente imponerse una sanción que impida o restrinja la labor crítica necesaria de las defensoras y defensores de derechos humanos cuando realizan el escrutinio de las personas que ejercen cargos públicos. Una sanción desmedida puede provocar el silenciamiento de tales críticas. Al restringir la libertad de expresión de esta forma se transforma a la democracia en un sistema donde el autoritarismo y las violaciones a los derechos humanos encuentran un terreno fértil para imponerse sobre la voluntad de la sociedad.

⁸⁸ Los artículos IV de la Declaración y 13 de la Convención Americana protegen el derecho a la libertad de expresión. La Carta Democrática Interamericana establece en su artículo cuarto que: “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”.

⁸⁹ Corte IDH, *Caso “La Última Tentación de Cristo”*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No 73, párrafo 64. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 77.

⁹⁰ Corte IDH. Opinión Consultiva. 5/85 “La colegiación Obligatoria de Periodistas”. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. párr. 30

⁹¹ Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. párr.149

⁹² ONU, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre defensores de derechos humanos, Sra. Hina Jilani, Informe Anual 2004, Doc E/CN.4/2005/101. párr. 54

82. Por tales razones, la Comisión ha manifestado:

[L]a obligación del Estado de proteger los derechos de los demás se cumple estableciendo una protección estatutaria contra los ataques intencionales al honor y a la reputación mediante acciones civiles y promulgando leyes que garanticen el derecho de rectificación o respuesta. En este sentido, el Estado garantiza la protección de la vida privada de todos los individuos sin hacer un uso abusivo de sus poderes coactivos para reprimir la libertad individual de formarse opinión y expresarla⁹³.

1. Acceso a la información pública

83. Otro de los temas prioritarios para la actuación de las defensoras y defensores se relaciona con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El interés preferentemente tutelado en el artículo 13 de la Convención es la formación de la opinión pública a través del intercambio libre de información y una crítica democrática de la administración pública⁹⁴.

84. La Corte Interamericana ha señalado que el acceso a la información en poder del Estado se constituye como un derecho fundamental de los individuos y que los Estados están obligados a garantizarlo⁹⁵. El derecho de acceso a la información es prioritario porque contribuye a combatir la corrupción y a la defensa de los derechos humanos. El acceso a la información pública se ha mostrado como una herramienta útil para contribuir al conocimiento social de violaciones de derechos humanos ocurridas en el pasado. Pero también, un efectivo ejercicio de este derecho puede coadyuvar a prevenir posibles nuevas violaciones.

85. La elaboración de un régimen de acceso a la información que cumpla con los requisitos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es una tarea más compleja que la de simplemente declarar que el público puede tener acceso a la información en poder del Estado. Existen características legislativas y procesales específicas que deben estar implícitas en todo régimen de acceso a la información, incluido el principio de la máxima divulgación, la presunción del carácter público con respecto a las reuniones y los documentos fundamentales, amplias definiciones del tipo de información a la que se puede tener acceso, tarifas y plazos razonables, un examen independiente de las denegaciones de acceso y sanciones por incumplimiento⁹⁶.

86. En junio de 2003, la Asamblea General de la OEA reconoció la importancia del acceso a la información con la adopción de la Resolución AG/Res.1932 (XXXIII-O/03). En esta Resolución, la Asamblea General reafirmó la declaración del artículo 13 de la Convención Americana de que todos tienen libertad de procurar, recibir y difundir información y sostuvo que el acceso a la información pública es un requisito del ejercicio mismo de la democracia⁹⁷. Además, la Asamblea General reiteró que los Estados están obligados a respetar y fomentar el acceso de todos a la información

⁹³ CIDH, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2000, Capítulo II, párr. 45.

⁹⁴ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85 Serie A, No. 5, párr. 69: "El concepto de orden público reclama que dentro de una sociedad democrática se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas, opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión por lo tanto, se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho a manifestarse. [...]Tal como está concebido en la Convención Americana, [es necesario] que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información."

⁹⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, Serie A. No. 5, párr. 70.

⁹⁶ El desarrollo de estos conceptos en CIDH, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2003, Capítulo IV, párr. 32 y ss.

⁹⁷ OEA, Asamblea General, resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), párr. 1.

pública y de promover la adopción de toda medida legislativa y de otro tipo necesaria para garantizar su reconocimiento y aplicación efectiva⁹⁸. En junio de 2004, la Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución 2057, titulada "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". En esta Resolución se amplían los esfuerzos establecidos por la anterior resolución sobre la materia y se exhorta a los Estados miembros de la OEA a implementar las leyes u otras disposiciones que brinden a los ciudadanos un amplio acceso a la información pública. En ambas resoluciones la Asamblea General resolvió "encomendar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, a través de la Relatoría para la Libertad de Expresión, continúe incluyendo en su informe anual un informe sobre el acceso a la información pública en la región".

2. Acción de *hábeas data*

87. El concepto de "acceso a información" muchas veces se confunde con el concepto de "*hábeas data*". La CIDH ha entendido que "acceso a información" se refiere a la información en el poder del Estado que debe ser pública. Una acción de *hábeas data* tiene que ver con el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma y a modificar, anular o rectificar esta información cuando sea necesario⁹⁹.

88. La Comisión reitera que toda persona tiene el derecho a conocer la información de inteligencia que se haya recogido a su respecto, inclusive y sobre todo cuando no existe un proceso penal basado en esa información¹⁰⁰. Precisamente, el Artículo XXIV de la Declaración Americana garantiza a todo individuo el derecho de petición y el Artículo 25 de la Convención Americana garantiza el derecho a un recurso fácil y rápido contra actos que atenten contra sus libertades fundamentales.

89. Por otro lado, la Comisión considera que el derecho a la vida privada también garantiza a las personas el derecho a saber sin demora que el Estado decidió recoger información sobre ellas, inclusive para evitar que esa información contenga errores. En este sentido, la CIDH ha establecido que cada persona tiene derecho a conocer la información que se tiene sobre sí, mediante el ejercicio de una acción rápida, sencilla y eficaz. La acción de "*hábeas data*", como ha sido definida antes, se erige sobre la base de tres premisas¹⁰¹: 1) el derecho de cada persona a no ser perturbado en su privacidad, 2) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos y privados para modificar, anular o rectificar información sobre su persona por tratarse de datos sensibles¹⁰², falsos, tendenciosos o discriminatorios¹⁰³; y 3) el derecho de las personas a utilizar la acción de *hábeas data* como mecanismo de fiscalización¹⁰⁴. En años recientes, el recurso de acción de *hábeas data* se ha tornado en un instrumento fundamental para la investigación de violaciones de derechos humanos cometidas durante las dictaduras militares del pasado en las Américas. Familiares de desaparecidos han llevado adelante acciones de *hábeas data* para obtener información vinculada al comportamiento del Gobierno, para conocer el destino de los desaparecidos

⁹⁸ *Ibid.*, párr. 2.

⁹⁹ CIDH, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2003, Capítulo IV, nota 72.

¹⁰⁰ CIDH, Informe sobre Colombia 1999, Capítulo VII Defensores de los Derechos Humanos, párr. 58. OEA/Ser.L/V/11.102.

¹⁰¹ Ver CIDH Informes Anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, años 2000, 2001 y 2003.

¹⁰² Se entiende por "dato sensible" toda aquella información relacionada con la vida íntima de la persona.

¹⁰³ Véase Alicia Pierini, Valentín Lorences y María Inés Tornabene. *Habeas Data: Derecho a la Intimidad*. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 16.

¹⁰⁴ Véase, Víctor Abramovich y Christian Courtis, *El acceso a la información como derecho*, CELS, 2000, pág. 7.

y para determinar responsabilidades. Esas acciones, por ende, constituyen un medio importante para garantizar el “derecho a la verdad”¹⁰⁵.

90. Tanto para el acceso a la información pública como para el ejercicio de la acción de *habeas data*, la Comisión entiende que podrían existir ciertos casos específicos en que las fuerzas de seguridad del Estado no tendrían que revelar la información, por ejemplo, cuando la divulgación de esa información pueda poner en peligro la seguridad nacional. Pero las fuerzas de seguridad no pueden decidir discrecionalmente si divulgan o no la información, sin ningún control externo. En este sentido, la CIDH ha establecido:

En el contexto de la lucha contra el terrorismo, los gobiernos con frecuencia tratan de restringir el acceso a amplias categorías de información relacionadas con la investigación de los sospechosos de terrorismo, la reunión de inteligencia y la ejecución de medidas policiales y militares. En algunos de estos casos, el gobierno puede tener una necesidad legítima de mantener en secreto la información para proteger la seguridad nacional y el orden público. Al mismo tiempo, la necesidad de información por parte del público es más importante ahora pues las medidas antiterroristas pueden estar sujetas a abuso y el público y la prensa son algunos de los controles más sustanciales de un comportamiento abusivo del Estado¹⁰⁶.

91. El artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece las circunstancias en las que los Estados pueden denegar el acceso público a información sensible y cumplir no obstante con sus obligaciones según el derecho internacional. A este respecto, la Convención establece que las restricciones deben estar expresamente definidas en la ley y deben ser “necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. De este principio se deriva¹⁰⁷ que las excepciones deben estar establecidas en la legislación, que habrá de ser detenidamente redactada y ampliamente divulgada, y aprobada por mecanismos formales establecidos en los sistemas jurídicos¹⁰⁸. La Corte Interamericana decidió en 1985 que las limitaciones a los derechos que otorga el artículo 13 “deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma que atañen a los medios a través de los cuales

¹⁰⁵ Véase, por ejemplo, Corte IDH, *Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú)* Sentencia del 14 de marzo de 2001, Serie C N° 75. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos argumentó ante la Corte Interamericana en el caso Barrios Altos que:

El derecho a la verdad está basado en los Artículos 8 y 25 de la Convención, por cuanto ambos son “fundamentales” en el establecimiento judicial de los hechos y circunstancias que rodearon la violación de un derecho fundamental. Además... este derecho está fundado en el artículo 13.1 de la Convención, por cuanto reconoce el derecho a buscar y recibir información... en virtud de este artículo, es una obligación positiva del Estado garantizar la información esencial para la protección de los derechos de las víctimas, garantizar la transparencia en el gobierno y la protección de los derechos humanos. (párr. 45).

¹⁰⁶ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 327. Ver también, CIDH, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2003, Capítulo IV, párrafo 41 y ss.

¹⁰⁷ José Antonio Guevara, “*El Secreto Oficial*,” en *Derecho de la Información: Conceptos Básicos*, Colección Encuentros, Ecuador, agosto de 2003, págs. 438-439.

¹⁰⁸ *Ibid*, nota 342. Guevara observa que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “La expresión “leyes”, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. En cambio, el vocablo “leyes” cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana. La Corte concluye que la expresión “leyes”, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Palabra “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Corte IDH (Ser.A) No. 6 (1986).

se manifiestan y condiciones de fondo, representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones, pretenden alcanzarse”¹⁰⁹.

92. Citando los Principios de Johannesburg sobre Seguridad Nacional, la CIDH ha agregado:

la mayor parte de las leyes sobre acceso a la información contienen excepciones que permiten al Estado negar la divulgación de información con el fundamento de que ello podría perjudicar la seguridad nacional del Estado o su capacidad de mantener el orden público. Estas excepciones deben aplicarse sólo a la información que claramente afecta a la seguridad nacional definida por el principio 2 (solo se admite una restricción sobre la base de la seguridad nacional salvo que su propósito genuino sea proteger la existencia del país o su integridad territorio contra el uso o amenaza de uso de la fuerza...) ¹¹⁰.

93. La Comisión entiende que para asegurar la protección y promoción de los derechos humanos, el Estado debe crear un mecanismo que permita a todas las personas tener acceso expedito a la información pública y sobre la que existe en torno a ellas. Ese control independiente es necesario para garantizar que las fuerzas de seguridad actúan dentro de sus competencias y de acuerdo con los procedimientos adecuados para recoger información de inteligencia¹¹¹.

D. Derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad¹¹²

94. Las defensoras y defensores para desarrollar con libertad su trabajo requieren una protección adecuada por parte de las autoridades estatales, que garantice que no serán víctimas de injerencias arbitrarias en su vida privada ni ataques a su honra y dignidad. Este derecho incluye la protección estatal contra actos de hostigamiento e intimidación, agresiones, seguimientos, intervención de correspondencia y de comunicaciones telefónicas y electrónicas y actividades de inteligencia ilegales. La experiencia de la Comisión indica que en varios países de la región las personas cercanas a las defensoras y defensores son violentadas en sus derechos a la privacidad y protección de la honra y dignidad con el propósito de interferir en las actividades de sus familiares. Por esta causa, la protección debe ser garantizada tanto frente a los ataques dirigidos contra las defensoras y defensores, así como aquellos ataques dirigidos a sus familiares.

95. Al respecto, la Representante Especial de la ONU ha determinado que “estos tipos de hostigamientos tienen graves consecuencias para las defensoras y defensores de derechos humanos; los estigmatiza, les hace correr riesgos y en algunas ocasiones les ha obligado a abandonar su trabajo y esconderse. Aunque en muchos casos las acusaciones resultaron infundadas, las víctimas no recibieron ninguna disculpa de las autoridades. Estas agresiones constituyen atentados graves que merman la credibilidad y la integridad de la labor relativa a los derechos humanos a los ojos del público”¹¹³.

¹⁰⁹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, párr. 37.

¹¹⁰ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 330. Ver también, CIDH, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2003, Capítulo IV, párr. 41 y ss.

¹¹¹ CIDH, Informe sobre Colombia 1999, Capítulo VI Defensores de los Derechos Humanos, párr. 59. OEA/Ser. L/V/11.102.

¹¹² Este derecho se encuentra protegido tanto por la Declaración como por la Convención Americanas (artículos V, IX y X y 11 respectivamente), y contiene provisiones que protegen los derechos de las personas tanto a la inviolabilidad de su domicilio como de su correspondencia.

¹¹³ ONU, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre defensores de derechos humanos, Sra. Hina Jilani, Informe Anual 2004, Doc. E/CN.4/2005/101. párr. 55.

96. La Comisión ha encontrado, por ejemplo, que constituye una violación al derecho contenido en el artículo 11 de la Convención que el Estado use su sistema penal para imputar a un defensor de derechos humanos con la única finalidad de hostigarlo e impedirle su trabajo. Así, en un caso individual, la Comisión encontró que “el hecho de que se hayan abierto la cantidad de averiguaciones previas y de causas penales, que haya existido una sucesión de juicios seguida a una declaración de inocencia, que los mismos afecten a una misma persona, y que esa persona haya sido absuelta en todas las causas que hasta el momento se han decidido, hace igualmente presumir que han existido acosos y hostigamientos”¹¹⁴.

97. Igual protección requieren las defensoras y defensores en contra de allanamientos o cateos ilegales tanto en sus residencias como sitios de trabajo, lo cual incluye en especial, las sedes de las organizaciones de derechos humanos. La Comisión ha indicado que la inviolabilidad del domicilio es una de las garantías implícitas del artículo 8 de la Convención. Este derecho, además de operar como una garantía del derecho a la privacidad, es una garantía del debido proceso en tanto establece un límite legal a la recolección de la prueba incriminatoria de un individuo imputado de un delito. Para el caso que se realice el allanamiento de un domicilio incumpliendo con los procedimientos constitucionales apropiados, tal garantía impide que la prueba obtenida sea valorada en una decisión judicial posterior. De este modo, en la práctica opera como una regla de exclusión de la evidencia obtenida ilegalmente¹¹⁵.

98. En cuanto al derecho a la honra y dignidad de defensoras y defensores de derechos humanos, la Comisión indicó en un caso contencioso sobre un grupo de defensores que se había vulnerado dicho derecho al haberse llevado a cabo una “campaña de desprestigio emprendida por el Estado en su contra (...) que se les presentó a la opinión pública como transgresores irresponsables y como una amenaza para la paz”, y también porque “fueron expuestos a la opinión pública [nacional] e internacional como peligrosos delincuentes; sin embargo, en virtud del proceder de las autoridades al expulsarlos sumariamente, jamás tuvieron la oportunidad de defenderse de los graves cargos criminales en su contra”¹¹⁶.

99. En el mismo sentido, la Comisión ha encontrado que existe violación del derecho a la honra de defensoras y defensores de derechos en casos en que las autoridades estatales rinden declaraciones o emiten comunicados en los que se incrimina públicamente a una defensora o defensor de hechos que no han sido judicialmente comprobados¹¹⁷. Asimismo, la Comisión reitera que no debe tolerarse ningún intento de parte de autoridades estatales por poner en duda la legitimidad del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones. La Comisión considera que toda institución que actúa en asuntos públicos puede ser materia de escrutinio público. Sin embargo, estas críticas deben ser realizadas de manera responsable por las autoridades estatales. Cuando estas críticas tengan lugar se debe tener en cuenta la obligación del Estado de respetar y proteger la legítima labor de protección de los derechos humanos, el contexto político en el que se realizan las críticas y la búsqueda de la verdad como objetivo principal de dichos reproches. La CIDH ha indicado que los funcionarios públicos deben abstenerse de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones de

¹¹⁴ CIDH, Informe N° 43/96, Caso 11.430 (México), 15 de octubre de 1996, párr. 47.

¹¹⁵ CIDH, Informe N° 1/95 (Fondo), Caso 11.006 (Perú), 7 de febrero de 1995.

¹¹⁶ Informe de Fondo N° 49/99, Caso 11.610, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz (México), 13 de abril de 1999, párr. 95.

¹¹⁷ CIDH, Informe N° 43/96, Caso 11.430 (México), 15 de octubre de 1996, párr. 76.

derechos humanos actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción o protección de derechos humanos¹¹⁸.

100. Igualmente, la Comisión reconoce que las fuerzas de seguridad del Estado pueden verse en la necesidad de realizar operaciones de inteligencia, de acuerdo con la ley, para combatir el delito o proteger el orden constitucional, para facilitar procesos penales y operaciones militares concretas y legales¹¹⁹. Sin embargo, la Comisión reitera su preocupación ante el hecho de que las fuerzas de seguridad de los Estados dirijan sus actividades de inteligencia contra las organizaciones de derechos humanos y sus miembros exclusivamente en razón de sus actividades¹²⁰. La Comisión subraya que de acuerdo a sus obligaciones en materia de derechos humanos, el Estado no puede mantener expedientes de inteligencia como medio de control de la información general relacionada con la ciudadanía¹²¹.

¹¹⁸ CIDH, Informe Anual 2005, OEA/Ser.L/V/II.125. Doc. 7, 27 de febrero de 2006, Capítulo IV, párr. 35.

¹¹⁹ La Corte Interamericana se ha referido a la legitimidad y límites de las actividades de inteligencia en los siguientes términos:

La Corte considera que las actividades de las fuerzas militares y de la policía, y de los demás organismos de seguridad, deben sujetarse rigurosamente a las normas del orden constitucional democrático y a los tratados internacionales de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario. Esto es especialmente válido respecto a los organismos y las actividades de inteligencia. Estos organismos deben, *inter alia*: a) ser respetuosos, en todo momento, de los derechos fundamentales de las personas, y b) estar sujetos al control de las autoridades civiles, incluyendo no solo las de la rama ejecutiva, sino también las de los otros poderes públicos, en lo pertinente. Las medidas tendientes a controlar las labores de inteligencia deben ser especialmente rigurosas, puesto que, dadas las condiciones de reserva bajo las que se realizan esas actividades, pueden derivar hacia la comisión de violaciones de los derechos humanos y de ilícitos penales.

Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101. párr. 284.

¹²⁰ En el Informe sobre Derechos Humanos y Terrorismo, la Comisión afirmó que:

En el contexto de la lucha contra el terrorismo, los gobiernos con frecuencia tratan de restringir el acceso a amplias categorías de información relacionadas con la investigación de los sospechosos de terrorismo, la reunión de inteligencia y la ejecución de medidas policiales y militares. En algunos de estos casos, el gobierno puede tener una necesidad legítima de mantener en secreto la información para proteger la seguridad nacional y el orden público. Al mismo tiempo, la necesidad de información por parte del público es más importante ahora pues las medidas antiterroristas pueden estar sujetas a abuso y el público y la prensa son algunos de los controles más sustanciales de un comportamiento abusivo del Estado.

CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/ser.L/V/II., Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr. 327.

¹²¹ La Comisión ha resaltado que:

En los casos en que las entidades del Estado o del sector privado obtienen datos indebida y/o ilegalmente, el peticionario debe tener acceso a esa información, aunque sea clasificada, para que las personas tengan control sobre los datos que las afectan. La acción de *habeas data* como mecanismo para garantizar la responsabilidad de los organismos de seguridad e inteligencia dentro de este contexto, ofrece mecanismos para verificar que los datos personales se han recogido legalmente. La acción de *habeas data* da derecho a la parte perjudicada o a sus familiares a determinar el propósito para el que se recabaron los datos y, si se recabaron ilegalmente, determinar si las partes responsables deben ser castigadas. La divulgación pública de prácticas ilegales en la recolección de datos personales puede tener el efecto de evitar tales prácticas por esos organismos en el futuro.

CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/ser.L/V/II., Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr. 292.

E. Circulación y residencia¹²²

101. Muchas de las acciones de promoción y protección de los derechos humanos requieren la presencia física de las defensoras y defensores en los lugares en los que realizan sus actividades, como por ejemplo, las actividades de acompañamiento permanente a comunidades en riesgo. La cercanía entre las defensoras y defensores y las víctimas a las que representan es un vínculo necesario para que los primeros comprendan de mejor manera los problemas que afectan a las víctimas y puedan plantear líneas de acción y denuncia adecuadas. Cuando dicho vínculo se rompe, no sólo se afecta el derecho de la defensora o defensor a circular libremente o elegir su sitio de trabajo y residencia sin restricciones, sino que además, se limita gravemente la posibilidad de las víctimas de violaciones de hacer reivindicaciones y presentar sus denuncias.

102. Las violaciones a estos derechos pueden presentarse de forma directa e indirecta, entendiéndose las primeras como las restricciones impuestas a defensoras y defensores para salir del país o incluso desplazarse a ciertas zonas del mismo país; y las indirectas como las amenazas y hostigamientos que buscan restringir la circulación de defensoras y defensores a través del miedo¹²³. La Comisión ha considerado que las amenazas y atentados en contra de defensoras y defensores que provocan que éstos se vean obligados a salir de su país de residencia, constituyen violaciones al derecho protegido en el artículo 22 de la Convención Americana¹²⁴. En el mismo sentido, la Comisión ha considerado que el desplazamiento forzado constituye una violación directa de los derechos de residencia y circulación, entre otras violaciones¹²⁵.

103. De acuerdo con los parámetros interamericanos, las defensoras y defensores de derechos humanos deben gozar de protección adecuada que garantice que no serán objeto de interferencias indebidas para ejercer sus derechos de circulación y residencia, tanto en las acciones relacionadas con sus actividades laborales como en aquellas cuestiones relacionadas con su vida privada. Dichas garantías deben incluir la abstención de las autoridades estatales de limitar, por cualquier medio, el desplazamiento de las defensoras y defensores por aquellas áreas de interés para su trabajo en donde se puede recopilar información de campo y verificar de primera mano las situaciones denunciadas. De otro lado, los Estados están en la obligación de garantizar que terceras personas no impidan que organizaciones de derechos humanos verifiquen la situación en terreno de las personas que así lo requieran.

104. Igualmente, la representante de Naciones Unidas se ha referido a este tema, manifestando que a algunas defensoras y defensores “se les ha prohibido viajar al extranjero, se les ha confiscado los documentos de viaje, se les ha negado el acceso a los aviones y han sido detenidos en los aeropuertos para impedirles que dieran a conocer la situación de los derechos humanos en su país en foros y órganos internacionales. A otros se les ha denegado visados y se les ha impedido el acceso a lugares donde se

¹²² El derecho a escoger y establecer una residencia, así como el derecho a transitar libremente o derecho de circulación, se encuentran establecidos en el sistema interamericano en el artículo VIII de la Declaración Americana y 22 de la Convención Americana.

¹²³ En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha considerado que, de acuerdo con las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, existe una violación al derecho a la libertad de circulación cuando una persona debe exiliarse por miedo a amenazas y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda libremente residir en su país de origen, incluso cuando dichas amenazas provienen de actores no estatales. *Cfr.* ONU, Comité de Derechos Humanos, Caso Jiménez Vaca c. Colombia, Comunicación No. 859/1999, Doc. CCPR/C/74/D/859/1999, 15 de abril de 2002.

¹²⁴ CIDH, Informe N° 29/96, Caso 11.303, (Guatemala), 16 de octubre de 1996, párrs. 97 y 98.

¹²⁵ Informe N° 32/96, Caso 10.553 (Guatemala), 16 de octubre de 1996, párrs. 64 y 65.

habían producido abusos de los derechos humanos, a víctimas y a clientes”¹²⁶. En el mismo sentido, el Comité de Libertad Sindical se ha pronunciado, estableciendo que “la participación en calidad de sindicalista en las reuniones sindicales internacionales es un derecho sindical fundamental, por lo cual los gobiernos deben abstenerse de toda medida, como el retener documentos de viaje, que impidan a un representante de una organización de trabajadores ejercer su mandato con plena libertad e independencia”¹²⁷.

105. La Comisión ha establecido que en ejercicio de sus atribuciones soberanas, los Estados pueden determinar su política y legislación migratoria y, por ende, decidir sobre la entrada, permanencia y expulsión de los extranjeros de su territorio. No obstante, la Comisión también se ha referido a que el derecho internacional de los derechos humanos establece algunas limitaciones¹²⁸. La Comisión considera que la prohibición de entrada o permanencia en un país extranjero por el simple hecho de que una persona sea defensora o defensor de derechos humanos contraviene la intención de apoyo y fortalecimiento de la labor de las defensoras y defensores que los Estados Americanos han plasmado en las reiteradas resoluciones de la Asamblea General de la OEA. Por el contrario, para la efectiva implementación de los principios allí planteados los Estados deberían otorgar, con arreglo a sus disposiciones internas, los permisos y condiciones necesarias para que las defensoras y defensores puedan desarrollar sus labores en su territorio con independencia de su origen nacional, y facilitar los visados para el acceso a su jurisdicción para los casos en que las defensoras y defensores deban trasladarse a cumplir con reuniones internacionales o eventos similares. La Comisión encuentra que la prohibición de entrada a algunos países a algunas defensoras y defensores ha impedido que realicen y sustenten denuncias ante instancias internacionales, perjudicando gravemente sus labores e impidiendo a las víctimas de violaciones litigar libremente sus intereses.

F. Debido proceso y garantías judiciales¹²⁹

106. El derecho de las víctimas y de sus familiares a una administración de justicia apropiada en relación con las violaciones de los derechos humanos deriva de los artículos 8 y 25 de la Convención. Los artículos 8 y 25 otorgan a las personas el derecho al acceso a un recurso ante la violación de sus derechos, el derecho a recurrir ante y a ser oído por un tribunal competente y el derecho a una decisión rápida de parte de las autoridades competentes. Asimismo, estas normas aseguran que las normas del debido proceso serán respetadas y garantizadas.

107. En primer lugar, la Comisión desea reiterar que el Estado de Derecho y la democracia no puede consolidarse si el poder judicial interno no es eficiente en el procesamiento de las gravísimas violaciones a los derechos humanos cometidas en muchos Estados y si continua imperando la impunidad respecto a los ataques en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos. Cuando el Estado investiga y sanciona los perpetradores de violaciones cometidas en contra de defensoras y defensores de derechos humanos, envía un mensaje claro a la sociedad en el sentido de que no habrá tolerancia para aquellos que incurran en violaciones de derechos humanos.

¹²⁶ ONU, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre defensores de derechos humanos, Sra. Hina Jilani, Informe Anual 2004, Doc E/CN.4/2005/101. párr. 59

¹²⁷ OIT, Comité de Libertad Sindical, Véanse 254.o informe, caso núm. 1406 (Zambia), párrafo 470, y 283.er informe, caso núm. 1590 (Lesotho), párr. 346.

¹²⁸ CIDH, Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Informe Anual 2003, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2, 29 diciembre 2003, Original: Español, párr. 273.

¹²⁹ Los derechos a las garantías judiciales y protección judicial están establecidos en el artículo XVIII de la Declaración Americana y 8 y 25 de la Convención Americana.

Por otra parte la impunidad por la comisión de violaciones a los derechos humanos corroe los cimientos de un Estado democrático.

108. En varias ocasiones, la Comisión ha expresado que la impunidad contribuye a obstaculizar el trabajo de los defensores de derechos humanos y crea un impacto sobre la sociedad que se ve amedrentada para denunciar violaciones que eventualmente pueda sufrir. En la Segunda Plataforma de Dublín de Defensores de Derechos Humanos¹³⁰, así como en las Consultas de Defensores de Derechos Humanos realizadas en México, Guatemala y Brasil, la cuestión de la impunidad fue identificada como uno de los principales desafíos que afectan a los defensores de derechos humanos en el mundo. Una de las principales violaciones al deber de garantizar los derechos es la impunidad, que ha sido definida por la Corte Interamericana como:

la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de derechos protegidos por la Convención Americana. De manera que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares¹³¹.

109. La Comisión reitera que la obligación de investigar y sancionar todo hecho que implique violación de los derechos protegidos por la Convención requiere que se castigue no sólo a los autores materiales de los hechos violatorios de derechos humanos, sino también a los autores intelectuales de tales hechos¹³². La Comisión ha encontrado que en varios países de región, las violaciones a los derechos humanos de las defensoras y defensores hacen parte de ataques sistemáticos organizados y perpetrados por distintas personas en varios niveles de participación. Los Estados tienen la obligación de investigar y sancionar a todas aquellas personas que participen en la planeación y comisión de violaciones a los derechos de las personas que dedican su vida a defender los derechos humanos. La investigación y sanción parcial aumenta la impunidad y, con ello, el riesgo en el que conviven muchas defensoras y defensores en el hemisferio.

110. Asimismo, para que el Poder Judicial pueda servir de manera efectiva como órgano de control, garantía y protección de los derechos humanos, no sólo se requiere que éste exista de manera formal, sino que además debe ser independiente e imparcial. La imparcialidad e independencia de los tribunales de justicia no puede ser asegurada cuando no se respetan los derechos humanos civiles, laborales y sindicales de las personas encargadas de impartir justicia. Por tanto, preocupa a la Comisión que en algunos Estados las personas encargadas de impartir justicia e investigar las violaciones a los derechos humanos sean hostigadas a través de amenazas contra su vida y sanciones administrativas y laborales infundadas, incluyendo la separación de sus cargos.

111. Otro factor que la Comisión ha encontrado como generador de impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos de las defensoras y defensores es el hecho de que “la mayoría de los casos que entrañan violaciones de derechos humanos por parte de integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado, son

¹³⁰ Segunda Plataforma de Dublín para Defensores de los Derechos Humanos (Frontline) celebrada los días 10 a 12 de septiembre de 2003.

¹³¹ Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo*, Sentencia de Reparaciones, párr. 168 y 170.

¹³² La Corte Interamericana ha señalado, por ejemplo, que “La Convención Americana garantiza a toda persona el acceso a la justicia para hacer valer sus derechos, recayendo sobre los Estados Partes los deberes de prevenir, investigar, identificar y sancionar a los autores intelectuales y encubridores de violaciones de los derechos humanos”. Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional*, sentencia del 29 de septiembre de 1999. Serie C N° 71, párr. 123. Véase asimismo Corte IDH, *Caso Blake*, Reparaciones, Sentencia de 22 de enero de 1999, Serie C N° 48, párr. 65.

procesados por el sistema de la justicia penal militar¹³³. La Comisión considera que las presuntas violaciones cometidas por funcionarios de las fuerzas de seguridad del Estado en contra de defensoras y defensores de derechos humanos, así como aquellas imputadas a éstos, no deben ser investigadas o procesadas por tribunales castrenses pues no se relacionan con actividades propias del servicio.

112. En segundo lugar, la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores reafirma el derecho de toda persona a “solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales”¹³⁴. Este derecho incluye la posibilidad de acudir ante los tribunales de justicia y buscar protección y justicia para las víctimas de violaciones a los derechos humanos; demandar la intervención urgente de la magistratura para la protección de derechos fundamentales en inminente riesgo; presentar casos en contra del Estado alegando la responsabilidad de agentes estatales en la comisión de violaciones; apelar contra abusos de poder tales como confiscaciones injustas, retiro injustificado de reconocimiento legal de asociaciones profesionales o sindicatos, o el retiro arbitrario de funcionarios públicos; y participar como observadores de juicios y audiencias públicas para verificar la observancia de los parámetros de debido proceso.

113. Las denuncias y recursos presentados por las defensoras o defensores deben ser examinadas con arreglo a las normas mínimas del debido proceso, lo que incluye una decisión fundada dentro de un plazo razonable. La Comisión encuentra que este derecho es fundamental para el ejercicio de las actividades de las defensoras y defensores, y debe ser estrictamente seguido tanto en procesos penales como administrativos en atención a que dichos procesos buscan la protección de los derechos humanos y de fiscalización del poder público. La sustanciación y decisión oportuna de las causas judiciales y administrativas relativas a la protección de derechos humanos es una actividad esencial para la revelación pública y completa de la justicia, verdad y reparación.

114. Finalmente, con relación a los derechos a la protección judicial y garantías mínimas del debido proceso, la Comisión recuerda que el poder punitivo del Estado y su aparato de justicia no deben ser manipulados con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades legítimas como la defensa de los derechos humanos. La Convención Americana establece que los tipos penales, dada su virtud sancionatoria, deben cumplir ciertos requisitos que permitan a las personas bajo jurisdicción del Estado conocer las conductas punibles, las cuales deben ser establecidas de acuerdo con los estándares democráticos¹³⁵.

115. De otro lado, el principio de legalidad establecido en la Convención dispone que los procesos judiciales que inicien las autoridades estatales deben ser conducidos de manera tal que, de acuerdo con pruebas objetivas y legalmente producidas, sólo aquellas personas de quienes razonablemente se presume han cometido conductas que merecen sanción penal, sean investigadas y sometidas a procesos judiciales¹³⁶. Usar sanciones penales o administrativas persiguiendo cualquier otro fin

¹³³ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los derechos humanos en Perú, Capítulo II, párr. 209, publicado el 2 de junio de 2000. OEA/Ser.L/V/11.106.

¹³⁴ Artículo 13.

¹³⁵ La Corte Interamericana ha señalado que “la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales”. Corte IDH., *Caso Ricardo Canese*, Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 174.

¹³⁶ En particular, la Corte ha establecido que

En un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo[...] En un sistema democrático es preciso

vulnera las garantías establecidas por la Convención y genera responsabilidad internacional del Estado.

116. Al respecto, la Comisión reitera que el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia no deben ser manipulados con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades legítimas. La Comisión ha establecido que la vía penal es la forma más severa con la que cuenta un Estado para establecer responsabilidades y, por ello, su uso debe apegarse rigurosamente a principios fundamentales como el del debido proceso (Supra § 61). Asimismo, la Comisión desea reiterar que, como lo ha establecido la Corte Interamericana, la garantía del debido proceso se extiende más allá de los procesos penales¹³⁷. La Comisión considera que los Estados tienen el deber de investigar a quienes trasgreden la ley dentro de su territorio, pero también los Estados tienen la obligación de tomar todas las medidas necesarias para evitar que mediante investigaciones estatales se someta a juicios injustos o infundados a las personas que de manera legítima reclaman el respeto y protección de los derechos humanos.

117. Por otro lado, la Comisión resalta que el derecho a la tutela judicial efectiva también requiere de la implementación –en aquellos Estados en los que aun no existe- y del fortalecimiento –en aquellos donde están constitucional o legalmente previstos- de remedios judiciales cautelares en el ámbito nacional ante situaciones de amenaza inminente o riesgo para la defensa de los derechos humanos, *inter alia*, la vida, la integridad personal, el derecho de reunión, la libertad de expresión y de asociación. La Comisión reitera que las medidas cautelares y provisionales otorgadas por la Comisión y la Corte Interamericana cumplen funciones subsidiarias de la tutela que le corresponde al propio Estado, y que un rol importante que asume la CIDH es promover mecanismos de protección cautelar locales.

118. La Corte Interamericana ha señalado al respecto que “el artículo 25 de la Convención Americana establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes”, disposición que “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática”¹³⁸. Estos remedios cautelares deberían estar disponibles para casos urgentes en los que se demuestre la inminencia y proximidad de una potencial violación a los derechos humanos. Asimismo, esta obligación se deriva de las obligaciones que contraen los Estados partes al ratificar la Convención Americana y de los propios principios fundamentales del Estado.

119. Así, el derecho a la protección judicial crea en los Estados la obligación de establecer y garantizar recursos judiciales idóneos y efectivos para la protección cautelar de los derechos, entre ellos, la vida y la integridad física en el ámbito local.

...Continuación

extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita [...] En este sentido, corresponde al juez penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona inculpada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico.

Corte IDH, *Caso De la Cruz Flores*, Sentencia de 18 de noviembre 2004. Serie C No. 115, párr. 80 y ss.

¹³⁷ Cfr. Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Párr. 70; *Caso Paniagua Morales y otros*. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 149.

¹³⁸ Corte IDH, *Caso Suárez Rosero*, Sentencia de 12 de noviembre de 1997, Serie C No 35, párr. 65; Corte I.D.H., *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (Artículos 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A No 8, párr. 32.

Varias legislaciones nacionales han adoptado estos recursos a través de figuras tales como *hábeas corpus*, amparos, acción de tutela, *writ of injunction*, *mandados de segurança* o medidas de protección de personas, entre otras.

120. Dada la naturaleza especial de estos recursos, en virtud de la urgencia y la necesidad en la que éstos deben actuar, algunas características básicas son necesarias para que éstos puedan considerarse idóneos en el sentido en que lo han establecido la Comisión y la Corte. Entre estas características se encuentran, por ejemplo, que los recursos sean sencillos, urgentes, informales, accesibles y tramitados por órganos independientes. Asimismo, es necesario que las personas cuenten con la posibilidad de acceder a las instancias judiciales federales o nacionales cuando se sospecha parcialidad en la actuación de los órganos estatales o locales. Igualmente, es necesaria una amplia legitimación activa de estos recursos, tal que permita que los mismos puedan ser promovidos por familiares u órganos públicos como fiscales o defensores públicos, o defensores del pueblo en representación de las personas amenazadas, sin requerir su firma. También es conveniente que tales recursos puedan tramitarse como recursos individuales e igualmente como acciones cautelares colectivas, esto es, para proteger a un grupo determinado o determinable conforme a ciertos parámetros, afectado o bajo situación de riesgo inminente. Además, debe preverse la aplicación de medidas de protección en consulta con los afectados y con cuerpos de seguridad especiales distintos de aquellos de los que se sospecha, entre otras previsiones.

121. En este sentido, por tratarse de acciones de protección de derechos fundamentales en casos urgentes, la ritualidad de las pruebas no debería ser la misma que se exige en los procesos ordinarios, pues se trata de que en un breve lapso de tiempo se adopten las medidas conducentes para la protección inmediata de los derechos amenazados. Por ejemplo, mientras que en derecho penal una amenaza contra la vida sólo se configura con la iniciación de la ejecución del delito, en materia cautelar la protección del derecho a la vida debería incluir la protección contra todo acto que amenace dicho derecho, no importa la magnitud o el grado de probabilidad de la amenaza con tal de que ella sea cierta.

G. Deber general de garantía y protección y de adoptar disposiciones de derecho interno

122. Al igual que con todos los compromisos internacionales, los Estados están obligados a cumplir de buena fe sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos¹³⁹. Ello incluye conducirse de modo tal que se respete y garantice el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos a todas las personas sujetas a su jurisdicción, sin discriminación de ningún tipo. La Comisión subraya la importancia del papel que asumen los órganos del Estado en la implementación del derecho internacional en materia de derechos humanos. Asimismo, reconoce que muchas de las disposiciones internacionales sólo son operativas si los Estados ponen en funcionamiento su sistema legal interno para darles vigencia. De manera que el derecho internacional deja el cumplimiento de sus obligaciones en última instancia a los órganos internos.

123. Los Estados tiene el deber jurídico de adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar el “espacio contextual” en el que defensoras y defensores y, en general, la sociedad, pueda promover libremente y buscar la protección de sus derechos a través de los mecanismos nacionales e internacionales. Especial consideración merecen aquellas medidas destinadas a proteger los derechos

¹³⁹ Cfr., Corte IDH, *Casos Liliana Ortega y otras; Luisiana Ríos y otros; Luis Uzcátegui; Marta Colomina y Liliana Velásquez*. Medidas Provisionales. Resolución de 4 de mayo de 2004, considerando séptimo; *Caso Lysias Fleury*. Medidas Provisionales. Resolución de 2 de diciembre de 2003, considerando séptimo; y *Caso James y otros*. Medidas Provisionales. Resolución de 2 de diciembre de 2003, considerando sexto.

humanos de las defensoras y defensores y a investigar, procesar y sancionar a quienes cometen violaciones en su contra.

124. La Comisión destaca que la gran mayoría de los casos de ataques al derecho a la vida e integridad física de defensoras y defensores que llegan a conocimiento de la Comisión, se caracterizan por la falta de protección frente a amenazas y la subsiguiente impunidad de los ataques y agresiones. En este sentido, de los casos y medidas cautelares recibidas se observa que los Estados deben tener presente que el Sistema Interamericano de protección descansa en el doble principio de la protección y la garantía que obliga a los Estados a investigar, juzgar, sancionar y reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos¹⁴⁰.

125. En tal sentido, la Comisión quiere reiterar que en toda circunstancia en que un órgano, institución o funcionario público lesione un derecho protegido por la Declaración Americana o la Convención Americana, existirá una eventual inobservancia del deber de respeto consagrado en el Artículo 1 de la Convención y de la obligación implícita en la Declaración Americana de respecto a la garantía y respeto por los derechos, independientemente de que el agente haya actuado fuera de los límites de su competencia¹⁴¹.

126. La Comisión desea insistir en que la impunidad en las investigaciones, además de poner en riesgo la vida de centenares de defensoras y defensores en la región, también contribuye a crear un ambiente de intimidación y amedrentamiento que impide el pleno ejercicio de la defensa de los derechos humanos. Asimismo, la Comisión reitera que la omisión de un Estado de efectuar una investigación exhaustiva y completa de asesinatos y desapariciones contra defensoras y defensores y la falta de sanción penal de los autores materiales e intelectuales resulta especialmente grave por el impacto que tiene sobre la sociedad. Cuando el Estado investiga y sanciona los perpetradores de violaciones de derechos humanos, envía un mensaje claro a la sociedad en el sentido de que no habrá tolerancia para aquellos que incurran en violaciones de derechos humanos¹⁴².

127. Igualmente, la Comisión recuerda una vez más que el Estado es responsable internacionalmente por las violaciones de derechos humanos, cuando grupos privados actúan como agentes del Estado o con la aprobación, aquiescencia o tolerancia de agentes del Estado. En este sentido, si de estos ataques resulta la violación de la Declaración Americana o de la Convención Americana, el Estado deberá responder internacionalmente por las lesiones de derechos protegidos por estos instrumentos¹⁴³.

128. La Corte Interamericana ha establecido que el respeto de los derechos humanos en un Estado democrático depende, en gran parte, de las garantías efectivas y adecuadas de que gocen los defensores de derechos humanos para realizar libremente sus actividades¹⁴⁴. En consecuencia, los Estados deben otorgar garantías efectivas y

¹⁴⁰ Ver, en este sentido, CIDH, Informe N° 24/98 (Fondo). Caso 11.287. João Canuto de Oliveira c. Brasil. 7 de abril de 1998.

¹⁴¹ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 170.

¹⁴² CIDH, Relatoría para la Libertad de Expresión, Informe Anual 2002, Capítulo II, Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio, párr. 224.

¹⁴³ En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana, al señalar que un hecho ilícito violatorio de derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado el autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, pero sí por falta de la debida diligencia para evitar la violación o para darle a esta un tratamiento en los términos que exige la Convención. Cfr. Corte IDH, Serie C, N. 4, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 172.

¹⁴⁴ Corte IDH, *Caso Lysias Fleury*. Medidas Provisionales. Resolución de 7 de junio de 2003, considerando quinto; y Resolución de 2 de diciembre de 2003, considerando décimo.

adecuadas a las defensoras y defensores y prestar particular atención a acciones que limiten u obstaculicen su trabajo¹⁴⁵.

129. Atendiendo esta obligación, la Comisión ha recomendado la implementación de medidas de protección para defensoras y defensores tales como

disponer de los recursos humanos, presupuestarios y logísticos necesarios para garantizar la implementación de medidas de protección adecuadas y efectivas cuando esté en riesgo la seguridad personal y la vida de estas personas. Asimismo, asegurar que las medidas de seguridad sean efectivamente puestas en práctica durante el tiempo que las condiciones de riesgo lo exijan [...] establecer unidades especializadas de la Policía Civil Nacional y del Ministerio Público, con los recursos y la capacitación necesarios, a efectos de que trabajen de manera coordinada y respondan con la debida diligencia a la investigación de estos hechos. Asimismo, incrementar los recursos de la Procuraduría para los Derechos Humanos con el objetivo de fortalecer su capacidad de trabajo en la defensa y protección de la actividad desarrollada por los defensores de derechos humanos¹⁴⁶.

130. Entre las medidas de protección cautelar que subyacen al deber de garantía de los Estados, la Comisión resalta la importante función de los programas de protección de defensoras y defensores, así como de víctimas y testigos de violaciones a derechos humanos. La Comisión toma nota de los esfuerzos de algunos Estados en la implementación de estos necesarios programas y llama a su masificación y fortalecimiento.

131. Un sistema comprensivo y eficiente de protección al trabajo que realizan las defensoras y defensores de derechos humanos debe ir más allá de la simple operación de un programa de protección contra actos de violencia –aunque dicha protección es necesaria y prioritaria-. Como lo han expresado los Estados en la Asamblea General de la OEA, un programa de protección debería estar dirigido a erradicar “todos aquellos actos que, directa o indirectamente, impiden o dificultan las tareas de las personas, grupos u organizaciones que trabajan en la protección y promoción de los derechos fundamentales”¹⁴⁷.

132. En este sentido, la Comisión considera que sería conveniente que los Estados miembros adoptaran estrategias efectivas y exhaustivas de prevención con el fin de evitar los ataques en contra de las defensoras y los defensores de los derechos humanos. Esta política de prevención y protección debería tener en cuenta los períodos de mayor vulnerabilidad de las defensoras y defensores. Las autoridades estatales deben mantenerse vigilantes durante dichos períodos y hacer público su compromiso de apoyo y protección.

133. La Comisión estima que para que un programa de protección sea eficaz, es decir, produzca los resultados esperados, debe estar respaldado por un fuerte compromiso político del Estado. El programa debería hacer parte de un plan nacional de derechos humanos que sea asumido como una política prioritaria en todas las instancias

¹⁴⁵ OEA, Asamblea General, resolución AG/RES. 1842 (XXXII-O/02); resolución AG/RES. 1818 (XXXI-O/01) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. A.G. Res. 53/144.

¹⁴⁶ CIDH, Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 2, 29 diciembre de 2003, párr. 208.

¹⁴⁷ OEA, Asamblea General, resolución AG/RES. 2067 (XXXV-O/05), de 7 de junio de 2005, punto resolutivo número 2.

decisorias institucionales, tanto a nivel central, como a nivel local¹⁴⁸. Para ello, debería asegurarse la existencia de normas que delimiten claramente las competencias y responsabilidades de las autoridades centrales y descentralizadas (gobiernos estatales y gobierno federal para los casos de Estados federados), garantizando que exista coherencia entre el nivel de transferencia de competencias y recursos de la instancia nacional a las locales.

134. Asimismo, un programa de protección de defensoras y defensores debería garantizar que el Estado asignará recursos humanos, presupuestarios y logísticos para poner en práctica medidas de protección a efectos de proteger la vida y la integridad física de las defensoras y defensores. Tales medidas deben estar en vigencia durante el tiempo en que así se requiera, y deben ser acordadas en consulta con los defensores para garantizar su pertinencia y permitir que puedan seguir el desarrollo sus actividades.

135. En este sentido, la Comisión también considera fundamental para el funcionamiento de un programa de protección que se prevean canales de consulta e interlocución estable, respetuosa y constructiva con las organizaciones de derechos humanos y las personas protegidas. Los espacios de concertación e interlocución permiten a las autoridades escuchar las propuestas de las organizaciones así como conocer sus necesidades y evaluar el desempeño de las medidas de protección otorgadas.

136. Con base en su experiencia regional, la Comisión encuentra como recomendables medidas operativas como la conformación de cuerpos de escoltas capacitados para cumplir adecuadamente la función exclusiva de protección de personas en riesgo, quienes deberían estar adscritos a un organismo público de seguridad del cual dependan jerárquicamente. Sería conveniente, además, que este cuerpo estuviera separado de las actividades de inteligencia y de contrainteligencia, que contara con instructores, supervisores y expertos en seguridad de dedicación exclusiva y que funcionara en instalaciones propias. Las actividades de análisis de riesgo e implementación de las medidas, incluyendo las de seguridad a sedes y viviendas, deberían depender de este cuerpo y no de las divisiones encargadas de la inteligencia y contrainteligencia de los organismos de seguridad. Estos investigadores deberían ser capacitados de manera específica en temas tales como la responsabilidad estatal y derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, el proceso de selección, incorporación, capacitación y reentrenamiento de este personal de funcionarios de protección debería hacerse con absoluta transparencia y con la participación de los representantes de la población objeto de los programas a fin crear lazos de confianza entre las personas protegidas y aquellos encargados de protegerlas.

V. PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN EL HEMISFERIO

137. Un número importante de defensoras y defensores en las Américas son víctimas de represalias y restricciones indebidas como consecuencia de su trabajo de promoción y protección de los derechos de las personas que habitan el hemisferio. Esto hace que la labor de protección y defensa de los derechos humanos sea difícil y, en muchos casos, riesgosa. A través del ejercicio de su mandato, la Comisión ha verificado diversas prácticas y actos que dificultan o impiden el ejercicio de la defensa de los

¹⁴⁸ Al respecto la CIDH ha señalado que "las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos son superiores a toda obligación que pueda imponer su derecho interno y deben ser cumplidas de buena fe". CIDH, *Informe Sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/III.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr. 42.

derechos humanos¹⁴⁹. Estas prácticas, algunas de ellas violatorias de derechos humanos básicos internacionalmente protegidos, son la violación al derecho a la vida, a la integridad, a libertad y seguridad, al debido proceso y a un juicio justo, a la libertad de expresión, al derecho a la intimidad y la protección judicial. También nutren estas prácticas otros actos que entorpecen la protección y promoción de los derechos humanos, tales como los controles administrativos y financieros abusivos a las organizaciones de derechos humanos, y la negativa estatal de revelar información pública que permita llevar un control democrático de las acciones de las autoridades.

138. En el presente capítulo, la Comisión analizará las acciones más comunes y representativas, tanto de violaciones a los derechos humanos de las defensoras y defensores, como las restricciones a la defensa de los derechos humanos sin pretender agotar todas ellas¹⁵⁰.

139. La Comisión considera necesario aclarar que el establecimiento de los patrones se determinó por la naturaleza de los hechos perturbadores o violatorios. Sin embargo, existen características comunes que permiten determinar y clasificar los patrones a través de otras formas, tales como: quién comete las violaciones, el momento en que se cometen y las personas o grupos de personas que son víctimas de estas conductas.

140. La Comisión desea resaltar que una de las consecuencias más serias de estos patrones de violación a las defensoras y defensores de derechos humanos es que se envía a la sociedad en su conjunto un mensaje intimidatorio que la coloca en situación de indefensión. Estos actos están dirigidos a causar temor generalizado y, por consiguiente, desanimar a las demás defensoras y defensores de derechos humanos, así como a atemorizar y silenciar las denuncias, reclamos y reivindicaciones de las víctimas de derechos humanos, alimentando la impunidad e impidiendo la plena realización del Estado de derecho y la democracia.

141. Tanto la Comisión como la Corte Interamericana han constatado que las violaciones graves a los derechos humanos de las defensoras y defensores, tienen un efecto amedrentador directo en los procesos de reivindicación de derechos o de denuncia de violaciones¹⁵¹. Los atentados contra ellos pueden producir la inmediata paralización o la disminución casi total de su labor, bien sea porque las defensoras y defensores deben abandonar las zonas de trabajo, cambiar sus residencias o hábitos de trabajo o, en algunos casos, abandonar el país. Además de estos efectos directos, la Comisión ha tenido conocimiento de otros colaterales que afectan a las demás defensoras y defensores, quienes a pesar de no recibir directamente las agresiones, son víctimas del miedo al ver la situación de sus colegas y la facilidad con la que se podrían cometer las mismas arbitrariedades en su contra.

142. Este mismo efecto amedrentador y disuasivo lo padecen las víctimas de violaciones a los derechos humanos, quienes bajo el efecto del miedo se niegan a presentar denuncias, entrevistarse con las defensoras o defensores amenazados o acudir a las sedes de las organizaciones que han sido objeto de amenazas o atentados. De acuerdo con la información recibida, en más de un caso se ha observado que los agresores buscan producir un temor generalizado para evitar la denuncia pública, no sólo

¹⁴⁹ Muchas de las acciones que siguen estos patrones son graves violaciones a los derechos humanos y son considerados como crimen o delito, bien sea a nivel nacional o internacional; mientras que otras acciones a pesar de que no tienen la misma entidad, entorpecen o limitan la labor de las defensoras y defensores.

¹⁵⁰ Los actos que se describen en el presente capítulo se refieren a aquellos que están directamente relacionados con el ejercicio de la defensa de los derechos humanos. En tal sentido, dichos actos pueden tener como móvil desanimar a las personas que se dedican a esta labor o la represalia o venganza por los resultados obtenidos por dichas personas.

¹⁵¹ Cfr. Corte IDH, *Caso Huilca Tecse vs. Perú*, sentencia de 3 de marzo de 2005, párr. 67 y ss.

de quienes lideran estos procesos, sino de cualquier otra persona que necesitara hacerlo. Por ello, los efectos vulneradores de estas conductas, se extienden de manera muy negativa a lo largo de la sociedad, afectando de manera más grave al colectivo de defensoras y defensores. Este efecto, además, revictimiza a aquellas personas que han sido objeto de violaciones, a quienes se les impide la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación.

143. En algunos Estados, las violaciones tienen un carácter sistemático e interrelacionado, produciendo una atmósfera general de peligro para la labor de la defensa de los derechos humanos. Este peligro aumenta si existe un alto grado de desprotección estatal y ausencia de investigación de las violaciones.

144. De la misma manera, debe aclararse que los momentos en los que se producen los actos en contra de defensoras y defensores son comunes a todos los patrones descritos. Así, hechos o violaciones que parecieran sutiles adquieren mayor gravedad o relevancia cuando se ejercen en momentos cruciales para determinadas reivindicaciones. La Comisión ha verificado, por ejemplo, el aumento de hechos en contra de defensoras y defensores cuando se aproximan decisiones oficiales sobre un proceso judicial, cuando se realizan denuncias públicas sobre violaciones, especialmente cuando se trata de actores estatales o paraestatales, o cuando se logran cambios o avances favorables a los intereses de las defensoras y defensores.

145. La Comisión ha observado que algunas etapas en los procesos de reivindicación de derechos aumentan el riesgo de que defensoras y defensores sean víctimas de violaciones o perturbaciones a su labor. Muchas defensoras y defensores son víctimas de violaciones a sus derechos, cuando se conoce que van a realizar determinadas denuncias ante las autoridades nacionales como los tribunales de justicia, o ante instancias internacionales de protección de derechos humanos. En estos casos se puede encontrar un vínculo directo entre la inminencia de la denuncia y el aumento del riesgo que corren las defensoras y defensores. Allí, los agresores buscan impedir bajo cualquier medio, incluyendo la eliminación física, que se den a conocer las violaciones o que se persiga el castigo de las personas responsables de las mismas.

146. En otras ocasiones, el riesgo aumenta cuando se concretan reivindicaciones de las defensoras y defensores para que se adopten medidas administrativas o cambios de políticas estatales. También se presenta esta situación en momentos en los que es crucial el impulso de estos procedimientos por parte de las defensoras y defensores. En otros casos, las violaciones se presentan como actos de retaliación cuando se obtiene un resultado favorable, tales como la demarcación de territorios indígenas, la expropiación de tierras para comunidades campesinas, el otorgamiento de indemnizaciones a las víctimas de violaciones o la publicación de informes de comisiones de la verdad. Estos hechos producen que las defensoras y defensores tengan un temor fundado de que serán castigados como consecuencia de su trabajo, y por ello las etapas de cumplimiento de fallos judiciales y otras medidas administrativas se tornan peligrosas, dificultándose la implementación de las mismas, así como el cobro de indemnizaciones a las víctimas de violaciones.

147. La Comisión ha tomado conocimiento que en época reciente, varias defensoras y defensores han sido objeto de señalamientos públicos, apertura de procesos penales y amenazas, por el exclusivo hecho de haber participado en sesiones y audiencias ante la Comisión y la Corte Interamericana. Asimismo, la Comisión ha sido informada de que varias personas han sido objeto de señalamientos y discursos de descrédito de sus actividades, por parte de autoridades públicas, por el hecho de haber solicitado medidas de protección ante los órganos de control del sistema interamericano.

La Comisión recuerda a los Estados que estas conductas, además de estar en contravención con varias normas del sistema¹⁵², aumentan exponencialmente el riesgo que enfrentan estas personas.

A. Ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas

148. Las defensoras y defensores de derechos humanos son víctimas frecuentes de violaciones al derecho a la vida tales como ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. Dichas violaciones constituyen uno de los más graves obstáculos para el trabajo de promoción y protección de los derechos por parte de la sociedad en general. Además, producen daños irreparables para las víctimas directas de la violación, sus familiares, la comunidad de defensoras y defensores, y las personas para quienes éstos desarrollan su labor.

149. La Comisión ha seguido recibiendo denuncias relacionadas con desapariciones forzadas cometidas en contra de defensoras y defensores de derechos humanos. En la gran mayoría de los casos, a pesar de haber pasado varios años, el paradero de las víctimas sigue siendo desconocido no obstante haber sido denunciados ante las autoridades correspondientes.

Según información conocida por la CIDH, desde hace varios años, las autoridades tradicionales, líderes y miembros de las diferentes comunidades Embera Katío en Colombia viven en un clima de amenazas y señalamientos por parte de grupos guerrilleros y paramilitares que pretenden controlar su territorio ancestral. Dentro de estos actos, el 2 de junio de 2001, los señores Kimy Pernía Domicó, Uldarico Domicó, Argel Domicó, Honorio Domicó, Adolfo Domicó, Teofan Domicó, Mariano Majore, Delio Domicó, Fredy Domicó fueron secuestrados alegadamente por las Autodefensas Unidas de Colombia en cercanías a la oficina de los Cabildos Mayores de los Ríos Sinú y Verde, en Tierralta, departamento de Córdoba, Colombia. Los señores Uldarico Domicó, Argel Domicó, Honorio Domicó, Adolfo Domicó, Tegian Domicó, Mariano Majoré, Delio Domicó y Fredy Domicó, fueron liberados posteriormente. Sin embargo, el principal líder comunitario y espiritual del pueblo, Kimy Domicó, continúa desaparecido. Esta desaparición habría sido motivada por las acciones de Kimy Domicó en defensa del territorio del Pueblo Embera. Por estos hechos, el 2 de junio de 2001, la Comisión otorgó medidas cautelares a favor de Kimy Domicó y los demás integrantes del Pueblo Embera Katío del Alto Sinú.

150. Igualmente, la Comisión ha recibido con preocupación constantes denuncias sobre asesinatos de defensoras y defensores en varios países del Hemisferio. Algunos de ellos habían aportado información a la Comisión a lo largo de los últimos años; en otros casos, las personas asesinadas eran beneficiarias de medidas cautelares otorgadas por la Comisión, cuya falta cumplimiento efectivo facilitó que fueran asesinadas.

De acuerdo con información recibida por la CIDH, el día miércoles 27 de los corrientes en la urbanización Tinaquillo de Machiques en el Estado Zulia en Venezuela, fue asesinado el ex Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Machiques, Joe Castillo González, cuando se trasladaba en su vehículo junto a su esposa y su menor hijo. El hecho ocurrió a media cuadra de su residencia aproximadamente a las 7:30 minutos de la noche. Los sujetos, dos en total, en una

¹⁵² Al respecto, el artículo 61 del Reglamento de la Comisión indica que:

El Estado en cuestión deberá otorgar las garantías pertinentes a todas las personas que concurran a una audiencia o que durante ella suministren a la Comisión informaciones, testimonios o pruebas de cualquier carácter. Dicho Estado no podrá enjuiciar a los testigos ni a los peritos, ni ejercer represalias contra ellos o sus familiares, a causa de sus declaraciones o dictámenes rendidos ante la Comisión.

moto le efectuaron trece disparos, Joe Castillo murió por el impacto de 9 balas. Tanto su esposa como su hijo de un año de edad resultaron heridos, ella con un tiro en el abdomen y brazo y el niño en el brazo. Según el testimonio de su esposa la intención de estos sujetos era igualmente asesinarla a ella y a su hijo. Joe Castillo había trabajado junto con su esposa por más de cinco años en la Oficina de Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Machiques desarrollando tareas de promoción y defensa de los Derechos Humanos, especialmente con la atención de solicitantes de refugio que proceden de Colombia¹⁵³.

151. En general, las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales están precedidas de falta de protección adecuada a las defensoras y defensores que denuncian haber sido víctimas de persecuciones y amenazas. La Comisión nota que la falta de protección adecuada a las defensoras y defensores que denuncian haber sido víctimas de persecuciones, seguimientos y amenazas, conlleva a una situación de desprotección e indefensión total que propicia la comisión de atentados contra su vida. En muchos casos, los atentados homicidas incluso cobran la vida de varias de las personas que componen una organización o varios de los líderes de una comunidad, sin que las autoridades adopten medidas adecuadas de protección.

La Comisión fue informada de que el 14 de febrero de 2002, la abogada María del Carmen Flores, miembro de la Fundación Jurídica Colombiana (Corpojurídico), se transportaba en un vehículo que fue interceptado por seis hombres armados vestidos de civil mientras se desplazaba por la vereda de Guapá, departamento de Antioquia, Colombia. Estos hombres obligaron a quienes viajaban en el vehículo a bajarse, y luego les ordenaron que volvieran a subirse, y dispusieron que la señora Flores se quedara con ellos. Los restos de la señora Flores fueron encontrados en horas de la tarde. El fallecimiento de la señora Flores Jaimés se produjo con posterioridad a una reunión con la madre de la víctima, en preparación a la audiencia programada para el 114º período de sesiones de la CIDH en la cual se iba a discutir asuntos relacionados con una petición pendiente ante la CIDH. La Unidad de Defensores de Defensoras y Derechos Humanos de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH emitió un comunicado de prensa haciendo público su repudio por este asesinato. Asimismo, los peticionarios informaron a la CIDH que dos hermanos de la víctima de la petición individual de la que era apoderada la señora Flores habían sido asesinados con posterioridad a la presentación de la petición ante la CIDH. El 6 de agosto de 2002, la CIDH otorgó medidas cautelares a los familiares de la víctima de la petición individual y a los miembros de Corpojurídico.

152. Las víctimas de los homicidios o desapariciones generalmente son las personas que más se destacan por sus denuncias o liderazgo. Al atentar contra su vida, los agresores buscan producir un efecto “ejemplificador”, paralizar los procesos de denuncia de violaciones, producir el abandono de determinadas zonas por parte de las organizaciones de derechos humanos y/o disminuir el número de denuncias.

En octubre de 2003, la CIDH recibió una solicitud de medidas cautelares por parte de dos líderes del Pueblo Indígena Xucuru, ubicado en el Estado de Pernambuco, Brasil. La solicitud adujo que hace más de 13 años los miembros de este pueblo indígena esperaban la finalización del proceso de demarcación de sus tierras. Informaron que durante todo este proceso han sufrido amenazas de muerte e invasiones de sus tierras. Se denunció que todas las veces en que se anuncia la realización de la demarcación ocurre un asesinato en el pueblo. Siguiendo este patrón, en septiembre de 1992 el indígena José Rodríguez, hijo del Paje Zequinha, líder espiritual del Pueblo, fue asesinado en una emboscada atribuida a los invasores. En mayo de 1995, con la noticia de la realización de la demarcación de las tierras, el procurador de la Fundación Nacional de Amparo al Indio – FUNAI y activo defensor de los derechos de los indígenas en la región

¹⁵³ Ver: CIDH, Comunicado de Prensa N° 26/03, CIDH Repudia asesinato del defensor de derechos humanos venezolano Joe Castillo, 28 de agosto de 2003.

Geraldo Rolim, fue asesinado. En mayo de 1998, poco después de la retomada de tierras, el Cacique Francisco de Assis Araujo – Cacique Xicao Xucuru, jefe indígena del Pueblo Xucuru conocido por su lucha por el reconocimiento y demarcación de las tierras de su pueblo, después de haber recibido varias amenazas de muerte y haber escapado de un atentado, fue asesinado con 3 tiros por la espalda, por un pistolero hasta la fecha no identificado. A raíz de ello, toda vez que se paraliza el proceso de demarcación, los indígenas toman nuevamente sus tierras invadidas y el conflicto se recrudece. Los peticionarios informan que en el año de 2001 fue denunciado que el nombre de las víctimas constaba de una lista de indígenas que deberían ser asesinados y efectivamente fue descubierto un plan para asesinarlos. En abril de 2001 fue expedido el decreto de demarcación de las tierras indígenas por el Presidente de la República, lo que hizo crecer la tensión en la región y en agosto de 2001, otro indígena fue asesinado en una emboscada, el líder del pueblo indígena de Pé de Serra do Oiti, Francisco de Assis Santana, Chico Quelé. Por estos hechos, el 29 de octubre de 2002, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los líderes Zenilda María de Araujo y Marcos Luidson de Araujo (Cacique Marquinhos).

153. La Comisión también ha recibido denuncias de asesinatos de familiares o personas estrechamente relacionadas con las defensoras y defensores. Dichos asesinatos están directamente vinculados a las actividades desarrolladas por las defensoras y defensores. En general, estos asesinatos siguen los mismos patrones de temporalidad, impunidad y falta de prevención de los asesinatos directos contra defensoras y defensores.

La Comisión recibió información que indica que desde junio de 2002, miembros del Proyecto de la Alianza para la Prevención del Delito (APREDE), una coalición de organizaciones no gubernamentales guatemaltecas que trabaja con jóvenes de pandillas para prevenir el delito, a través de la formación y actividades con los vecinos de barrios marginales, comenzaron a efectuar actividades lúdicas con los jóvenes de la Villa Nueva a partir de noviembre de 2002. Después del inicio de sus actividades, los miembros del proyecto comenzaron a ser víctimas de seguimientos, mientras que 19 beneficiarios del mismo proyecto fueron asesinados. A partir de este momento, Juan Ixcol López y Gustavo Cifuentes, facilitadores del proyecto, fueron víctimas de seguimientos y repetidas amenazas. En medio de esas amenazas, el hermano de Juan Ixcol López fue asesinado y una hija de Gustavo Cifuentes fue atropellada. El 16 de febrero de 2003, el APREDE preparó una actividad en la Colonia San Antonio Zona 6 de San Miguel Petapa, Guatemala. Allí, cerca de 1:30 de la tarde, se detuvo un vehículo de color rojo corinto, del cual bajaron 4 o 5 hombres con pistolas en las manos y algunos con tolvas de reserva. Al bajarse gritaron: 'no corran, parensé; ' ése fue el que asaltó tu hermana'. El facilitador del programa Antonio Montufar intervino para tratar de calmar a los jóvenes pero fue apartado violentamente. Edgar Gómez, facilitador del programa, intervino en ese momento, pero uno de los agresores le disparó directamente en el cráneo, y luego procedió a disparar contra el grupo que participaba en la actividad. Además de Edgar Gómez, los disparos causaron la muerte de William Estuardo Padilla Solares y heridas a otro joven que también participaba en la actividad. El 17 de marzo de 2003, la Comisión otorgó medidas cautelares para proteger la vida y la integridad personal de Emilio Goubaud, Juan Luis Ixcol, José Antonio Montufar, Gustavo Cifuentes y Gabriela Flores, miembros de APREDE.

B. Agresiones, amenazas y otros actos de hostigamiento

154. Las agresiones, amenazas y hostigamientos, utilizadas como instrumento para entorpecer y obstaculizar la labor desarrollada por defensoras y defensores de derechos humanos constituye un patrón identificable en muchos países de la región. La Comisión manifiesta su preocupación por la magnitud y sistematicidad de las agresiones y amenazas en contra de las personas que se dedican a la defensa, promoción y protección de los derechos humanos en el Hemisferio. La Comisión resalta

que una alta proporción de las medidas cautelares de protección otorgadas durante los últimos años han sido ocasionadas por situaciones de riesgo, de amenazas y agresiones en contra de defensoras y defensores de derechos humanos. Igualmente, la Representante Especial de Naciones Unidas para los Defensores de Derechos Humanos ha mostrado su preocupación constante por el alto número de comunicaciones provenientes de países de las Américas y ha señalado que ésta es la región más peligrosa del mundo para ejercer la defensa de los derechos humanos¹⁵⁴.

1. Atentados y agresiones

155. La Comisión ha constatado las constantes agresiones a la integridad personal de las que son víctimas muchas defensoras y defensores de derechos humanos en varios países del Hemisferio. Las agresiones físicas en contra de defensoras y defensores comprenden tanto aquellos actos de violencia física dirigidos a producir la muerte de la defensora o defensor, aunque por circunstancias ajenas al control del agresor no produzcan la muerte; como los actos de violencia física cuya finalidad es exclusivamente infligir dolor físico a una defensora o defensor o a miembros de su familia.

156. Los atentados mortales fallidos se presentan a través de distintas maneras, que varían en la intensidad del uso de la violencia. Muchos de estos atentados son llevados a cabo por sicarios o pistoleros pagados. También es común el uso de artefactos explosivos que son colocados en las oficinas, residencias o vehículos de las defensoras y defensores. La intensidad, violencia y oportunidad de los atentados muestran que la intencionalidad de los agresores es causar la muerte.

El 11 de febrero de 2004, la Comisión recibió una solicitud de medidas de protección en donde se indicó que el 1 de Febrero de 2004 el señor Leonidas Iza, indígena ecuatoriano, presidente de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), regresó de Cuba donde había participado en el encuentro regional contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Luego de ser recogido por su esposa, sus dos hijos, su hermano y su sobrino en el aeropuerto de Quito tomó un taxi para que los llevara a la sede de CONAIE. Dos hombres desconocidos en un auto con vidrios polarizados los siguieron desde el aeropuerto y asaltaron al Presidente de la CONAIE y a sus familiares con balas y amenazas de muerte. Los agresores le gritaron al señor Iza 'te vamos a matar!' e intentaron ingresar a la CONAIE. Los agresores empezaron a disparar en el momento que tres familiares de Leonidas, desde adentro de la organización, pugnaban por cerrar la puerta principal del edificio. Las balas de 9 milímetros atravesaron la puerta, llegando a los tres parientes (Javier Iza, Camilo Tixe y Rodrigo Iza). Estas personas fueron trasladadas a la Clínica Cotocollao, al norte de la capital, donde recibieron atención médica. El 27 de febrero de 2004, la Comisión adoptó medidas cautelares a favor del señor Leonidas Iza, sus familiares y otros miembros de la CONAIE.

157. Además se han constatado otros ataques o agresiones físicas no letales que son realizados a manera de aviso o prevención para que las defensoras y defensores conozcan el riesgo al que se exponen, hasta dónde están dispuestos a llegar sus agresores y la relativa facilidad con la que podrían causarles un daño mayor a éstos o a sus familiares. En otros casos, las agresiones no letales son directamente dirigidas a infligir dolor, temor, angustia y sentimiento de vulnerabilidad con el propósito de humillar y degradar a las víctimas y quebrar su resistencia física y moral.

¹⁵⁴ ONU, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre defensores de derechos humanos, Sra. Hina Jilani, Informe Anual 2004, Doc. E/CN.4/20051/101. párrs. 61 y 90.

El 10 de octubre de 2002, la CIDH recibió informaciones que indicaron que el señor Lysias Fleury, miembro de la Comisión Episcopal Justicia y Paz de Haití, fue detenido por agentes de la Policía el 24 de junio de 2002, alrededor de las siete de la tarde, y recibió golpes con una pistola al momento de su arresto. Posteriormente, el señor Fleury fue privado de su libertad con centinela a la vista durante 17 horas en el Puesto de Policía de Bon Repos, Haití. Esa misma noche fue sometido a diversos tratamientos degradantes. Por ejemplo, lo oficiales le obligaron a recoger excrementos con las manos. Por la tarde los policías le propinaron golpes, le infligieron 15 garrotazos "kalots marasa", 64 garrotazos en el vientre, y varios puntapiés en las clavículas. El 15 de octubre de 2002 la Comisión adoptó medidas cautelares para proteger la vida e integridad personal del señor Lysias Fleury. El 12 de noviembre 2002, el 10 de febrero de 2003 y el 5 de marzo de 2003, la Comisión reiteró dichas medidas cautelares y solicitó al Estado que informara sobre las medidas adoptadas. El 13 de marzo de 2003, la CIDH solicitó a la Corte Interamericana medidas provisionales para la protección de la vida e integridad personal del señor Fleury. La Corte, mediante resolución de 7 de junio de 2003, concedió medidas provisionales en el caso.

2. Amenazas

158. Las amenazas generalmente son avisos intimidatorios de la comisión de un posible acto que producirá un dolor grave como, por ejemplo, la tortura, el secuestro, la violación sexual o la muerte. Estos actos están dirigidos a intimidar a las defensoras y defensores o a las personas pertenecientes a sus familias para que los primeros se abstengan de realizar determinadas investigaciones o reivindicaciones. La especial gravedad de las amenazas se encuentra en la alta probabilidad de que éstas se materialicen. Por ello, las amenazas producen en las defensoras y defensores un daño psíquico y moral que provoca en ellos un gran temor que, en algunos casos, les impulsa a separarse del normal desarrollo de sus actividades o a disminuir su exposición pública.

El 8 de marzo de 2005, la CIDH recibió una solicitud de medidas cautelares que denunció amenazas y otros actos en contra del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), que es una organización boliviana que durante años ha apoyado el proceso de saneamiento de tierras que se ha venido ejecutando con la finalidad de regularizar el derecho de más de 500 comunidades campesinas extractoras de caucho, castaña y nuez y reconocer los derechos ancestrales sobre los territorios de los pueblos indígenas Esse Ejja, Tacana, Cavineño, Chacobo, Pacawuara y Araona de Bolivia. Según la denuncia, el 5 de enero de 2005, aproximadamente 30 personas armadas ingresaron violentamente a las oficinas del CEJIS y bajo amenazas de muerte, saquearon y destrozaron equipos de oficina y documentos probatorios acerca de la existencia de un latifundio en el norte amazónico, los cuales fueron incinerados en la vía pública. A su salida estos hombres dieron "48 horas para que el CEJIS se vaya de Riberalta" y amenazaron con quemar a Clíver Rocha, responsable de la oficina, si regresaba a dicho municipio. Ante estos hechos, los abogados Clíver Rocha (responsable de la oficina de CEJIS en Riberalta) y Fredy Vásquez presentaron su renuncia irrevocable a sus cargos. El 10 de marzo de 2005, la Comisión decidió otorgar medidas cautelares a los miembros de CEJIS. El 9 de mayo de 2005, la Comisión reiteró las medidas y extendió la protección a otros miembros de CEJIS.

159. La Comisión ha recibido denuncias de amenazas directas e indirectas. Las amenazas directas son recibidas por las propias defensoras o defensores advirtiéndoles posibles atentados en su contra o en contra de sus familiares; las indirectas están dirigidas a los familiares o personas cercanas para que envíen un mensaje de desistimiento de la causa de la defensora o defensor.

El 31 de mayo de 2005 la Comisión fue informada de que a pesar de que los miembros de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvéar Restrepo son beneficiarios de medidas cautelares desde el año 2000, y de los esfuerzos por dar seguimiento a su

cumplimiento, el patrón de ataques, hostigamientos y amenazas contra los miembros del Colectivo de Abogados continúan. La información recibida indicó que la noche del viernes 13 de mayo del 2005, al arribar a su casa, ubicada en Bogotá, Colombia, la presidenta del Colectivo de Abogados Soraya Gutiérrez Arguello, recibió de manos de la vigilancia del conjunto residencial donde reside, un extraño paquete dejado por una empresa de correos, el cual fue abierto por miembros de la Policía Nacional ante el temor de que se tratara de un artefacto explosivo. En el interior del paquete se halló una muñeca descabezada y descuartizada, quemada en algunas de sus partes, untado todo su cuerpo con esmalte de uñas de color rojo -a manera de sangre- con una cruz dibujada en el tronco. Junto con la muñeca una nota escrita a mano que dice: "Usted tiene una familia muy linda cuídela no la sacrifique". El 11 de mayo de 2000, la Comisión otorgó medidas cautelares de protección a los miembros del Colectivo de abogados. La vigencia de dichas medidas ha sido extendida en varias oportunidades por la permanencia del riesgo que afrontan sus miembros.

160. Las amenazas usualmente son dirigidas a través de llamadas telefónicas, correo regular, correos electrónicos, avisos anónimos y otros medios, los cuales son recibidos en las instalaciones de las organizaciones, en las residencias de las defensoras y defensores y en sus espacios de trabajo o acción. Estos actos demuestran que las defensoras y defensores son víctimas de seguimiento previo a través de la identificación de teléfonos o de sus espacios de trabajo, hogares o esparcimiento. Muchas veces, la persona recibe un aviso que indica que está bajo control y vigilancia. En general, estos avisos se realizan por un agente que no se identifica. Una forma de amenaza que ha sido objeto de algunas denuncias y es singular por su sofisticación es el que algunas defensoras y defensores han recibido tarjetas de condolencia o invitaciones para su propio funeral. Otra forma de intimidación denunciada a la CIDH es el pago de anuncios anónimos en periódicos de amplia circulación en donde se ofrecen empleos en determinada organización de derechos humanos. Las organizaciones han señalado a la CIDH que bajo contextos de amenazas y hostigamientos como los que se viven en algunos países, estos anuncios sugieren que los actuales miembros de dichas organizaciones podrían ser víctimas de atentados y por dicho motivo se generarían las supuestas vacantes.

161. La Comisión ha constatado que en otros casos, las amenazas no se dirigen contra individuos o personas determinadas, sino genéricamente van dirigidas hacia una organización o comunidad. De acuerdo con la información analizada por la Comisión, el objeto de este tipo de amenazas es vetar una actividad y convierte en víctima de amenaza a toda aquella persona que se relacione con ella. En algunos casos, por ejemplo, las amenazas van dirigidas a desincentivar campañas de denuncia de violaciones o procesos de acompañamiento a comunidades.

El 20 de septiembre de 2004 la Comisión recibió una solicitud de medidas cautelares suscrita por el Consejo Indígena Popular Oaxaqueño Ricardo Flores Magón (CIPO RFM) a favor del señor Raúl Javier Gatica y demás integrantes de la Junta Organizadora del Consejo Indígena Popular de Oaxaca, México. La solicitud destacó, entre otros hechos denunciados, que a partir del 1 de septiembre de 2004 en la organización se han recibido llamadas telefónicas amenazantes. Solo el 1 de septiembre se recibieron 13 llamadas amenazando "romper la madre" a Raúl Javier Gatica Bautista y los otros integrantes del CIPO RFM. El 13 de septiembre siguiente se recibió una nueva llamada en la que se amenazó que iban a matar uno a uno de los integrantes del CIPO RFM. El 15 de septiembre, se recibieron cuatro llamadas más. En una de ellas dijeron "lo que les sigue es la muerte a todos, principalmente a Raúl Javier Gatica Bautista". Debido a estos hechos, sumados a otros actos de hostigamiento denunciados por los miembros del CIPO. El 27 de septiembre de 2004, la Comisión otorgó medidas cautelares para garantizar la vida e integridad personal del señor Raúl Javier Gatica Bautista. No obstante el otorgamiento de dichas medidas, el beneficiario de las medidas informó a la Comisión que debido a la situación de riesgo en que se encontraba debió abandonar el

estado de Oaxaca y dejar de ejercer su actividad de defensa de los derechos humanos de las comunidades indígenas oaxaqueñas.

162. Otra modalidad de amenaza es aquella que circula en el ámbito de la opinión pública, bien sea como amenazas genéricas o como listados de personas amenazadas. Lo anterior genera un efecto amedrentador en la sociedad y sobre todo en víctimas y testigos, quienes no se atreven a denunciar o a acudir a aquellas organizaciones que públicamente han sido señaladas a través de listados.

El 10 de septiembre de 2003, la Comisión recibió una solicitud de medidas cautelares a favor de la Empresa Comunitaria de Acueducto y Alcantarillado de Saravena-ECCAS, fundada hace más de veinte años por dirigentes de las Juntas de Acción Comunal del municipio de Saravena, departamento del Arauca, Colombia. Esta empresa de autogestión y propiedad comunitaria, provee agua potable y saneamiento a los habitantes de esa localidad. La ECAAS se ha caracterizado por brindar apoyo solidario a iniciativas culturales, deportivas, sociales y reivindicativas de los habitantes de Saravena y del departamento de Arauca. La petición indicó, inter alia, que el 25 de julio, en el centro de Saravena, un empleado de ECAAS fue retenido por dos personas ajenas a la región, las que hacían parte de un grupo de hombres que se ha instalado en las inmediaciones del cuartel de policía de ese municipio. Estos sujetos lo amenazaron de muerte y le manifestaron que para ellos todos los empleados de ECCAS pertenecían a la guerrilla, para luego pedirle que advirtiera a sus compañeros de trabajo “que les darían todo el plomo que se pudieran tragar”. Posteriormente, el día 15 de agosto de 2003, aproximadamente a las 8.00 p.m., fue asesinado el líder comunal y miembro de la Asamblea de ECAAS, Edgar Mantilla, en proximidades de la estación de Policía de Saravena. El día 31 de agosto, la sede central de ECAAS, ubicada a escasos setenta (70) metros de uno de los puestos permanentes de observación, control y seguridad (garitas) de la Estación de Policía de Saravena, amaneció con una serie de inscripciones y consignas murales fijada en sus paredes y muros exteriores, en los que se amenazaba a los trabajadores de esa empresa. Los intimidantes letreros rezaban: “sentencia final: muerte a ECAAS”, “muerte a los milicianos de ECAAS”, “limpiemos a Saravena, acabemos con ECAAS” y otros por el estilo, los cuales eran suscritos por el grupo paramilitar ACC-AUC. Frente a la gravedad de estos hechos, el 22 de septiembre de 2003, la Comisión otorgó medidas cautelares a 20 personas directivas y empleadas de ECAAS.

163. La Comisión ha verificado que la falta de una política de protección efectiva dirigida a defensoras y defensores amenazados incentiva a los agresores a cumplir sus amenazas, máxime si éstos tienen la certeza de que difícilmente serán condenados por sus actos. En la mayoría de los casos, la amenaza latente de ser objeto de un atentado permanece durante largos periodos de tiempo, incluso años, condenando a las víctimas y sus familiares a una vida de incertidumbre y de miedo.

3. Seguimientos y vigilancia

164. De acuerdo con la información recibida por la Comisión, en el contexto de intimidación de defensoras y defensores también son comunes los seguimientos constantes a los desplazamientos de dichas personas o sus familiares y los actos de vigilancia tanto de sedes de organizaciones como de residencias y otros sitios de visita de las defensoras y defensores. Las modalidades de estos seguimientos son diversas. En muchos casos, son prácticamente imperceptibles; en otros, son fácilmente detectados porque esa es la intención del agresor: que la víctima sepa que está siendo vigilada y que todos sus movimientos, así como todas las personas con las que se entrevista son conocidos.

165. Los seguimientos son generalmente realizados en vehículos sin placas. En otros casos, se ha denunciado que dichos vehículos cuentan con placas oficiales. La

Comisión ha recibido información que indica que en algunos casos, quienes persiguen a las defensoras y defensores aprovechan el paso por lugares desolados para interceptarlos y amenazarlos con armas de fuego o agredirlos físicamente.

El 6 de noviembre de 2002 la Comisión recibió una solicitud de medidas cautelares presentada a favor de la señora Elma Soraya Novais, en el estado de Pernambuco, Brasil. La solicitud indicó que un hijo de la señora Novais fue asesinado en diciembre de 1999. Aparentemente, el asesinato fue cometido por cuatro policías del Estado de Pernambuco, que pensaban que el joven asesinado había dado muerte al hermano de un policía. Desde esa fecha la señora inició una campaña de acciones judiciales y difusión ante la opinión pública para evitar que el caso quedara en la impunidad. Ello le ha implicado amenazas de distinta naturaleza. En julio de 2000 los presuntos asesinos rodearon su auto. En septiembre del mismo año hubo un atentado a bala en su contra, del que se salvó arrojándose al piso. En febrero de 2001 hubo una explosión accidental en el patio de su casa que quemó 45% de su cuerpo. El 8 de noviembre de 2002, la Comisión otorgó medidas cautelares a la abogada, que posteriormente fueron ampliadas a sus hijos, quienes fueron víctimas de amenazas. Dentro del marco de dichas medidas, el 17 de mayo de 2005 la CIDH fue informada de que el 22 de marzo de 2005, cuando la señora Novais se dirigía escoltada por dos policías a la Delegación Local, observó que era seguida por un auto en el que se desplazaban dos hombres. Más adelante, el auto adelantó a los escoltas e intentó chocar el vehículo de la señora Novais y luego huyó a gran velocidad. Los escoltas intentaron seguirlo, pero se devolvieron para no dejarla desprotegida. Una vez en la Delegación, la señora Novais se percató de que un auto sospechosamente rodeaba la Delegación a baja velocidad y que luego los dos hombres se bajaron del auto y se quedaron observando hacia adentro de la Delegación. La señora Novais solicitó a la Policía Federal que aclarara esta situación y fue informada por éstos de que debía tomar una ruta distinta para desplazarse a su casa mientras averiguaban que estaba sucediendo. La averiguación de la Policía Federal determinó que el auto pertenecía a un miembro de la Policía Civil que estaba siendo procesado por la presunta conformación de grupos de exterminio.

166. La Comisión también ha recibido múltiples denuncias de defensoras y defensores acerca de personas sospechosas que circulan o permanecen en las sedes de las organizaciones o en sus residencias. En otros casos, se ha denunciado que dichas personas son constantemente vistas en puntos en donde ellas y ellos desarrollan sus actividades o lugares que visitan habitualmente, por ejemplo, el colegio de sus hijas e hijos o las residencias de sus familiares o allegados. También es común encontrar vehículos sospechosos apostados frente de las sedes de las organizaciones a diferentes horas del día o la noche.

El 24 de julio de 2002, los miembros de la Fundación Rigoberta Menchú Tum (FRMT) de Guatemala, solicitaron a la CIDH el otorgamiento de medidas cautelares aduciendo que venían siendo víctimas de amenazas y otra serie de actos de intimidación. El 29 de julio de 2002, la CIDH decidió otorgar las medidas solicitadas frente a la gravedad del riesgo que afrontaban los miembros de la Fundación. Dentro del marco del seguimiento de dichas medidas los beneficiarios informaron que el 26 de julio se vio una pareja apostarse enfrente de las oficinas de la Fundación. La mujer de la pareja estaba vigilante informando al hombre todo lo que pasaba. La pareja venía en una motocicleta scrambler amarilla con gris. El 29 y 31 de julio se repitió la misma situación. El 31 de julio, el señor Gustavo Meoño se percató que una moto amarilla con dos personas le seguían a una cuadra de las oficinas de la Fundación. Al estacionarse vio como se quedaban enfrente de la Fundación y el hombre no daba la cara. Desde las cámaras de la Fundación vio como la mujer estaba atenta a los movimientos de la Fundación. El 1 de agosto, los miembros de la FRMT se percataron de que la misma pareja estaba vigilante en el mismo lugar. El día 6 de agosto, la pareja volvió a retornar. Durante ese día, los miembros de la institución y visitantes pudieron observar vigilancia que rotaba. Los miembros de la Fundación les tomaron fotos y observaron que cada vez que salía alguien de la

Fundación hacían llamadas. Más tarde vieron que alguien se les acercó intercambió palabras y se apostó a poca distancia. Junto a ese hombre se acercaron dos más que llevaban unos binoculares. A las 7:40 p.m. el personal de la Fundación que se mantenía adentro y que dejó de salir por temor a lo que parecía ser un operativo en la parte exterior de la casa pidió auxilio. Luego de hablar con la fiscal especial para defensores las diferentes personas se retiraron. El día 8 de agosto, se volvió a observar vigilancia. También en tempranas horas de la mañana, a la salida de la casa de la señora Rigoberta Menchú Tum se observó un carro pick up doble cabina blanco con un campero viejo que estaba cerca de la casa. Este carro siguió al de la señora Menchú hasta llegar a las oficinas de la Fundación.

167. En muchos casos, las personas encargadas de hacer los seguimientos se acercan a las personas de confianza de las defensoras y defensores (como empleados domésticos, vigilantes o vecinos) indicando ser amigos de éstos para preguntar acerca de sus actividades y de sus itinerarios o para dejarles mensajes.

4. Identificación de las defensoras y defensores de derechos humanos como "enemigos" y "blancos legítimos" por grupos paraestatales

168. En algunos países los actos de hostigamiento, intimidación y agresiones en contra de defensoras y defensores se desarrollan dentro de un contexto de amenazas sistemáticas y de asesinatos selectivos por parte de grupos privados, guerrillas o grupos paramilitares, que actúan al margen de la ley y, en ocasiones, con la aquiescencia o tolerancia de los Estados en los que actúan. No obstante las recomendaciones emitidas por la CIDH y por las Naciones Unidas sobre el deber del Estado de proceder al desmantelamiento de estos grupos ilegales, ellos persisten en sus amenazas.

169. La Comisión observa que en algunas situaciones las defensoras y defensores de derechos humanos se convierten en blanco de esos grupos en razón de su denuncia de violaciones perpetradas por tales grupos. Otras veces, las defensoras y defensores son señalados como miembros o simpatizantes de estos grupos.

170. La Comisión nota que en varios países de la región se han presentado expresiones hostiles por parte de altos agentes de los Estados contra defensoras y defensores de derechos humanos y acompañantes internacionales de comunidades en riesgo. La CIDH debe reiterar una vez más que tales declaraciones pueden ser consideradas por parte de grupos armados como un señalamiento que no sólo incrementa el riesgo al cual se ven sujetos las defensoras y defensores de derechos humanos sino que podría sugerir que los actos de violencia destinados a acallarlos de alguna forma cuentan con la aquiescencia de los Gobiernos¹⁵⁵.

171. La CIDH ha recibido varias denuncias en donde se señalan atentados contra la vida e integridad personal, amenazas, seguimientos e intimidaciones en contra de defensoras y defensores, así como de allanamientos y ataques a las sedes de sus organizaciones cometidas por grupos paramilitares, parapoliciales o los denominados

¹⁵⁵ En este sentido, la Representante Especial de la ONU también expresó su repudio a la inacción del Estado frente a crecientes actividades de tales grupos:

Cada vez con más frecuencia, los defensores de derechos humanos son blanco de entidades no estatales vinculadas directa o indirectamente al Estado o a grupos privados que se benefician de la inacción del Estado. La incapacidad o falta de voluntad de los Estados para pedir cuentas a esas entidades por los actos cometidos contra los defensores de los derechos humanos ha incrementado la vulnerabilidad de estos y ha fortalecido la percepción general de que es posible violar los derechos humanos con impunidad

ONU, Informe presentado por la Señora Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, en el 56º Período de Sesiones de la Asamblea General el 10 de septiembre de 2001, párr. 16. A/56/341.

“grupos de exterminio” que actúan bajo la permisividad o inoperancia de autoridades nacionales o locales. En general, estos ataques se presentan como retaliación frente a la denuncia de violaciones cometidas por estos grupos o frente al impulso de investigaciones penales en donde miembros de estos grupos tienen responsabilidad. En algunos Estados, grupos al margen de la ley descalifican el trabajo por los derechos humanos convirtiendo a todas las defensoras y defensores en blancos de amenaza al declararlos como “objetivos militares”, por considerarlos afectos a una posición política opositora o enemigos de los intereses del Estado.

El 4 de marzo de 2003, la Comisión recibió una solicitud de medidas cautelares a nombre del señor Over Dorado Cardona, integrante de la junta directiva del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos “Héctor Abad Gómez”. La información presentada indicó que el 28 de febrero de 2003 el señor Dorado Cardona recibió una amenaza escrita de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) señalando textualmente “la defensa que usted hace con los maestros y en defensa disque (sic) de los derechos humanos es totalmente parcializada y en contra del gobierno... usted se está metiendo donde no lo llaman, usted es un defensor de la guerrilla... los estudios nos llevan a declararlo objetivo militar”. En vista de la situación de riesgo para el beneficiario, el 7 de marzo de 2003, la CIDH solicitó al Estado colombiano adoptar medidas para proteger la vida y la integridad física de Over Dorado Cardona e informar sobre las acciones emprendidas para investigar los hechos y poner fin a las amenazas.

172. Igualmente, preocupan a la Comisión los atentados y hostigamientos cometidos en contra de comunidades pobladoras que se resisten a desplazarse de sus tierras o a aceptar la influencia de estos grupos armados al margen de la ley que buscan el control militar y político de ciertas regiones o sectores en donde tienen influencia. En dichos casos, las personas que lideran y organizan y denuncian los ataques a dichas comunidades son blanco de ataques y amenazas, de asesinatos y desapariciones.

El 25 de octubre de 2004, la Comisión recibió una solicitud de medida cautelar en la cual se indicó que desde mediados del 2003 se reiniciaron los hostigamientos por parte de miembros del grupo paramilitar “Paz y Justicia” contra comunidades de personas desplazadas-retornadas de la zona norte del estado de Chiapas, México. En el transcurso del año 2004, se incrementaron dichos hostigamientos y amenazas. Dentro de los variados actos, la denuncia indicó que los representantes de los desplazados, Reynaldo Gómez Martínez, Mariano Sánchez Montejo, Ricardo Martínez Martínez y Gilberto Jiménez López han sido víctimas de amenazas e intimidaciones por denunciar ante la justicia y buscar una reparación por los hechos que ocasionaron el desplazamiento de la comunidad y otras desapariciones forzadas y ejecuciones ocurridas entre 1995 y 1999, hechos que alegan fueron perpetrados por miembros del grupo paramilitar. El 29 de octubre de 2004, la Comisión concedió medidas cautelares para varios líderes de la comunidad que promueven las investigaciones y un testigo de los hechos y su familia.

173. La Comisión también ha recibido denuncias de grupos armados que han declarado a líderes de comunidades indígenas como “objetivo militar” o blanco de amenazas, por resistirse abandonar sus territorios originarios o negarse a participar o colaborar con determinado grupo armado.

C. Campañas de desprestigio e iniciación de acciones penales que menoscaban el trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos

174. El trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos también se ve limitado por las expresiones de altos funcionarios públicos que desacreditan su labor y que generan o agravan un contexto adverso para la defensa de los derechos. Igualmente, la Comisión nota que en algunos casos las defensoras y

defensores son hostigados por los Estados mediante la apertura de procedimientos penales que buscan impedir el libre ejercicio de la defensa de intereses legítimos.

1. Campañas de desprestigio y declaraciones oficiales

175. La Comisión ha tenido conocimiento que en algunos Estados americanos las defensoras y defensores de derechos humanos han visto menoscabada su labor por discursos que descalifican su trabajo. En declaraciones públicas, agentes del Estado han identificado la labor desarrollada por defensoras y defensores como ilegal, o se les ha acusado públicamente como delincuentes, subversivos o terroristas por el solo hecho de defender judicialmente a personas acusadas de la comisión de determinados delitos, o simplemente con el afán de estigmatizarlos públicamente.

176. La Comisión observa que esas declaraciones deslegitiman y desacreditan la labor de estos actores sociales e incrementan su vulnerabilidad. En varias ocasiones, tales declaraciones sugieren que las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos colaboran con grupos disidentes armados, o proyectan campañas que atentan contra la seguridad del Estado o desprestigian la imagen internacional de los países.

177. La Comisión considera que las manifestaciones provenientes de representantes estatales, expresadas en contextos de violencia política, fuerte polarización o alta conflictividad social, emiten el mensaje que los actos de violencia destinados a acallar a defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones, cuentan con la aquiescencia del Gobierno. Por tal razón, las críticas indiscriminadas y sin fundamento que contribuyen a crear condiciones adversas para el ejercicio de la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos generan un profundo daño a las democracias del hemisferio.

2. Iniciación de acciones legales

178. Otro aspecto de la mayor preocupación es la utilización de acciones legales contra las defensoras y defensores, tales como investigaciones o acciones penales o administrativas, cuando son instruidas con el objeto de acosarlos y desprestigiarlos. En algunos casos, los Estados utilizan tipos penales que restringen, limitan o coartan los medios utilizados por las defensoras y defensores para realizar sus actividades. La Comisión nota que algunos países de la región han promulgado leyes o han recuperado tipos penales ya en desuso, como los delitos que atentan contra la forma de gobierno o los delitos de desacato, tipificación penal cuya eliminación la Comisión reiteradas veces ha sugerido a los Estados.

179. En otros casos, lo que se hace es iniciar procesos judiciales de tipo penal sin fundamentos de prueba con el objeto de hostigar a los miembros de las organizaciones, quienes deben asumir la carga psicológica y económica de afrontar una acusación penal. Algunos de esos procesos han llegado a etapas avanzadas en el procedimiento que incluyen la detención provisional prolongada de los acusados. Estos procesos habitualmente comportan la imputación de los delitos de rebelión, atentado contra el orden público o la seguridad del Estado y la integración de grupos ilegales¹⁵⁶.

¹⁵⁶ En este mismo sentido se ha pronunciado la Representante Especial para los Defensores de Derechos Humanos de la ONU:

Los gobiernos suelen servirse del sistema judicial como instrumento de hostilidad y castigo contra defensores de los derechos humanos. A fin de disipar toda impresión de que, en su opinión, la defensa de los derechos humanos sea un acto delictivo, normalmente acusan a los defensores de los derechos humanos de delitos tales como "sedición", "incitación a la rebelión", "tentativa de menoscabar las instituciones" y delitos contra la seguridad del Estado. También es frecuente enjuiciar a defensores de los derechos humanos en base a acusaciones falsas como forma de hostilidad. (Informe de la Relatora presentado a la Asamblea General en el 57 Período de Sesiones el 2 de julio de 2002).

180. La Comisión ha recibido información y continúa recabando elementos de juicio sobre situaciones en las que se alega el empleo del aparato legal con el fin de perjudicar o acallar a quienes desarrollan, entre otras, tareas de documentación de la situación de derechos humanos, de defensa judicial de personas acusadas, de representación de víctimas ante los tribunales o de acompañamiento de comunidades que se encuentran en situación de alto riesgo.

181. La Comisión ha recibido denuncias que señalan la persecución y hostigamiento de defensoras y defensores a través de la iniciación sucesiva de procedimientos judiciales que meses después son sobreseídos por no encontrar responsabilidad de las personas procesadas en los hechos investigados. No obstante dichos sobreseimientos, nuevas investigaciones --en la mayoría de los casos con pruebas distintas pero relativas a acusaciones similares-- son abiertas y, como consecuencia, se ordenan nuevas detenciones o restricciones judiciales. La Comisión ha recibido denuncias de varios casos de la apertura y sobreseimiento de estas acusaciones penales contra una misma persona, así como de la apertura y sobreseimiento sucesivo de investigaciones respecto de varios líderes de una misma organización o reivindicación.

D. Violación de domicilio y otras ingerencias arbitrarias o abusivas en instalaciones de organizaciones de derechos humanos, en la correspondencia y las comunicaciones telefónicas y electrónicas

182. La violación del domicilio y otras ingerencias arbitrarias o abusivas en las instalaciones de organizaciones de derechos humanos o en el domicilio de sus miembros, es otra forma de menoscabo de las acciones que desempeñan las defensoras y defensores de derechos humanos. La Comisión ha observado que en algunos Estados de la región, los registros ilegales de las sedes de las organizaciones y las residencias de sus miembros es una práctica común. Generalmente, los registros ilegales hacen parte de un conjunto de actos de hostigamiento en contra de las organizaciones¹⁵⁷. La CIDH ha observado que con ello se recoge información privada y, al mismo tiempo, se infunde temor y se afecta el funcionamiento institucional de las organizaciones de derechos humanos.

El 18 de octubre de 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó al Gobierno de Venezuela la adopción de medidas cautelares a favor de Luis Enrique Uzcátegui Jiménez. La Solicitud se basó en información recibida por la Comisión que indicó que tras el homicidio de su hermano, el señor Uzcátegui se dedicó a investigar las circunstancias en las que éste falleció. Asimismo, ha denunciado por la prensa local los hechos y ha formulado públicamente señalamientos a las máximas autoridades del Estado Falcón como responsables de llevar a cabo la ejecución sistemática de personas presuntamente incurso en conductas delictivas. La información indicó, además, que como represalia por estas denuncias, el 15 de marzo de 2001 funcionarios de las Fuerzas Armadas Policiales del Estado Falcón procedieron a allanar sin orden judicial la vivienda del señor Luis Uzcátegui para buscarlo; los funcionarios derribaron la puerta y abofetearon al hermano menor del señor Uzcátegui, el menor de edad Carlos Eduardo Uzcátegui Jiménez mientras le decían; "dile a tu hermano que deje de estar declarando en contra de nosotros o le haremos lo mismo que a tu otro hermano". El 13 de abril de 2002 funcionarios de las Fuerzas Armadas Policiales del Estado Falcón pertenecientes al grupo DIPE, vestidos de civil, allanaron nuevamente la vivienda de la familia Uzcátegui sin orden judicial, en búsqueda del señor Luis Uzcátegui. Después de insultar y amenazar a su madre Julia Jiménez procedieron a causar destrozos en el mobiliario de la casa antes de retirarse. Frente al riesgo que corría el señor Uzcátegui y a la falta de cumplimiento de las medidas cautelares, el 27 de noviembre de 2002, la Comisión

¹⁵⁷ La Comisión se ha pronunciado al respecto en varios de sus informes. Ver, por ejemplo, CIDH, Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.118, 29 de diciembre de 2003, párrs. 183 y ss.

Interamericana presentó a la Corte Interamericana una solicitud de medidas provisionales a favor del Señor Luís Enrique Uzcátegui Jiménez. El 27 de noviembre de 2002, la Corte emitió una Resolución mediante la cual ordenó al Estado adoptar, sin dilación, las medidas necesarias para proteger la vida e integridad personal del señor Uzcátegui.

183. La Comisión observa que la mayoría de registros ilegales se caracterizan porque en ellos no necesariamente se sustraen objetos de valor de las instituciones o domicilios y, por tanto, es difícil considerarlos como un delito común. En general, se sustraen archivos, documentos o equipos de computación con el fin de obtener información acerca de las víctimas de derechos humanos que denuncian sus violaciones, así como datos de las defensoras y defensores. Preocupa a la Comisión que varias organizaciones de algunos Estados miembros han sido objeto de registros ilegales a pesar de ser beneficiarias de medidas cautelares.

El 15 de mayo de 2003, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Edgar Filiberto Celada Alejos, Raúl Eduardo Najera Hernández y demás miembros del Colectivo HIJOS de Guatemala. La información disponible indica que los beneficiarios han sido objeto de una serie de actos de hostigamiento, incluyendo agresiones físicas y amenazas verbales por parte de agentes del Estado. En vista de la situación de riesgo para los beneficiarios, la Comisión solicitó al Estado guatemalteco la adopción de las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad personal de los miembros del Colectivo HIJOS. En respuesta, el Estado informó sobre la implementación de seguridad perimetral en la sede de la organización. No obstante, la Comisión ha seguido recibiendo información de actos en contra del Colectivo, incluyendo información referente a que el Colectivo ha sufrido dos allanamientos en el primer semestre de 2005.

184. Otra injerencia arbitraria común es la interceptación ilegal de la correspondencia y las comunicaciones telefónicas y electrónicas de defensoras y defensores de derechos humanos. En tal sentido, la obtención ilegal de información entorpece la labor de las defensoras y defensores, y acrecienta el riesgo que enfrentan, tanto estas personas como las víctimas a quienes defienden o las comunidades a las que acompañan.

En octubre de 2002, la Comisión recibió una solicitud de medidas cautelares a favor de la doctora Teresa Cedeño Galíndez, presidenta del Comité Permanente por los Derechos Humanos (CPDH) de Arauca, Colombia. Los peticionarios alegaron que el 2 de octubre de 2002 un hombre que se identificó como el comandante Mario, de las Autodefensas Unidas de Colombia, llamó repetidamente al celular de la abogada Cedeño Galíndez, con el objeto de amenazarla de muerte y conminarla a que saliera de la ciudad y “dejara de defender a guerrilleros”. También señaló que montaría guardia en su casa y esperaba no verla. El comandante de las AUC repitió las llamadas y un fiscal de la estructura de apoyo tuvo la oportunidad de constatar la veracidad de las llamadas y las amenazas. El 22 de octubre de 2002, la doctora Cedeño Galíndez detectó seguimientos y movimientos de personas sospechosas frente a su hogar. El 29 de octubre de 2002 la Comisión otorgó medidas cautelares. Dentro del seguimiento de tales medidas, la CIDH fue informada de que el 2 de febrero de 2005 la doctora Cedeño realizó una llamada desde su teléfono celular personal al teléfono celular que le asignó el Programa de protección del Ministerio del Interior y la llamada no fue respondida por su secretaria, quien tenía el teléfono en ese momento, sino de un lugar donde se escuchaba que estaban operando con equipos de radio de comunicaciones y se oía la voz de un hombre hablando por esos equipos. Esta situación se repitió en tres oportunidades impidiendo la comunicación que se quería con la secretaria. La beneficiaria informó que hechos similares de interceptación de comunicaciones le habían ocurrido en el pasado.

E. Actividades de inteligencia dirigidas contra las defensoras y defensores de derechos humanos

185. La Comisión ha recibido información que indica que las fuerzas de seguridad de algunos Estados de la región dirigen sus actividades de inteligencia contra organizaciones de derechos humanos y sus miembros. Asimismo, la Comisión ha recibido varias denuncias vinculadas con la forma en que se recauda información de inteligencia sobre las personas que defienden los derechos humanos y sus organizaciones. Según estas denuncias, una de las formas utilizadas por los servicios de inteligencia sería la obtención de documentos financieros y otros documentos privados sin la debida autorización. Las denuncias también señalan que las fuerzas de seguridad del Estado también estarían interviniendo en líneas telefónicas y realizando grabaciones secretas de conversaciones telefónicas sin autorización judicial. La Comisión ha sido informada que los servicios de inteligencia de algunos países han creado fichas o registros de información sobre defensoras y defensores.

186. Igualmente, la Comisión sigue profundamente preocupada con los informes en donde se indica que, en algunas ocasiones, se utiliza la inteligencia militar para facilitar las ejecuciones de defensoras y defensores de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad del Estado o a través de grupos armados ilegales que actúan con la aprobación o aquiescencia de agentes del Estado. La Comisión ha señalado que tanto el seguimiento, como estas ejecuciones, dan lugar a la responsabilidad del Estado por violaciones flagrantes del derecho a la privacidad y a la vida, entre otros¹⁵⁸.

187. La Comisión también ha encontrado que agentes de las fuerzas de seguridad, de manera discriminatoria, solicitan a defensoras y defensores información personal detallada que, de revelarse, podría ponerlos en situación de peligro. La Comisión ha recibido denuncias que indican que agentes de las fuerzas de seguridad del Estado también solicitan esta información a través de visitas o llamadas telefónicas personales y, cuando las defensoras y defensores solicitan a quienes piden esta información que se identifiquen o formulen los pedidos de información por escrito, normalmente no lo hacen¹⁵⁹.

F. Restricciones al acceso a la información en poder del Estado y acciones de *habeas data*

188. En su informe de 2001, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión concluyó, a la luz de la información obtenida, que en varios Estados del hemisferio subsiste una "práctica que fomenta una cultura del secretismo de información en manos del Estado ya sea por desconocimiento de las normas específicas que regulan dicho ejercicio o porque ante la vaguedad o amplitud del lenguaje utilizado en la norma, el agente que dispone de la información opta por la negativa por temor a ser sancionado"¹⁶⁰.

189. La Comisión ha tomado nota con satisfacción de los avances en la modificación de leyes nacionales que impedían o restringían el acceso a la información, de ello ha dado cuenta en sus informes anuales. No obstante, la Comisión ha concluido que "es importante insistir en que los Estados miembros tienen que demostrar mayor

¹⁵⁸ CIDH, Informe sobre Colombia 1999, Capítulo VII Defensores de los Derechos Humanos, párr. 55. OEA/Ser.L/V/11.102.

¹⁵⁹ Cfr. CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia: OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, Original: Inglés, párr. 46 a 52.

¹⁶⁰ CIDH, Informe Anual 2001, Capítulo III, Informe sobre la acción de *habeas data* y el derecho de acceso a la información en el Hemisferio, párr. 164.

voluntad política para abocarse en la enmienda de su legislación y garantizar que sus sociedades ejerzan plenamente la libertad de expresión e información”¹⁶¹.

190. La Comisión, a través de su Relatoría para la Libertad de Expresión, ha recibido informaciones y denuncias vinculadas a las restricciones al acceso a información en poder del Estado en casos de violación de derechos humanos. Es de conocimiento de la Comisión que autoridades gubernamentales y, en particular, las Fuerzas Armadas, se niegan a entregar información, inclusive cuando ésta es solicitada por la Justicia o instituciones tales como Comisiones de la Verdad¹⁶².

191. También se han recibido denuncias sobre prácticas usadas por autoridades para negar repuestas a peticiones suscritas por defensoras o defensores de derechos humanos, o para dilatar la respuesta con el objeto de impedir que las defensoras y defensores puedan hacer críticas oportunas al funcionamiento de las autoridades o que puedan reunir información oficial necesaria para, por ejemplo, la presentación de informes periódicos ante instancias internacionales. La Comisión también ha recibido denuncias de prácticas estatales relacionadas con respuestas vagas e imprecisas con el propósito de que las defensoras y defensores tengan que acudir a la administración una y otra vez, o incluso acudir a instancias judiciales internas.

192. La Comisión ha recibido información acerca de restricciones al acceso de acciones de *hábeas data* respecto de información abusiva, inexacta o perjudicial de defensoras y defensores en poder del Estado. En especial, la Comisión ha recibido denuncias sobre restricciones a la acción de *hábeas data* que buscan determinar la existencia de archivos de inteligencia en contra de defensoras y defensores y la información contenida en ellos. La Comisión ha recibido denuncias de respuestas oficiales a estas acciones que se limitan a excusar la no liberación de la información argumentando cuestiones tales como seguridad nacional, o la simple transcripción de normas internas que facultan a los organismos de seguridad para recabar dicha información¹⁶³.

G. Controles administrativos y financieros arbitrarios a las organizaciones de derechos humanos

193. La Comisión observa que algunos Estados mantienen legislaciones, políticas o prácticas que restringen o limitan el ejercicio de las organizaciones de derechos humanos mediante controles administrativos, tributarios y fiscales abusivos. Al respecto, la Representante Especial de Naciones Unidas para Defensores de Derechos Humanos ha mostrado su preocupación por las “crecientes restricciones que imponen

¹⁶¹ CIDH, Informe Anual 2004, Capítulo III, Informe sobre la acción de *hábeas data* y el derecho de acceso a la información en el Hemisferio, párr. 72.

¹⁶² Por ejemplo, durante la visita *in loco* a Guatemala realizada en marzo de 2003, el Relator Especial para la Libertad de Expresión, Eduardo Bertoni recibió información indicando que Sectores de prensa y de derechos humanos condenaron la actitud del Presidente del Congreso de la República, Efraín Ríos Montt, de obstaculizar el acceso a documentos relacionados con la aprobación y ejecución presupuestaria de los años 2000 y 2001. (ver Informe sobre la situación de derechos humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.118). También la Relatoría recibió información que en Venezuela, el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) ha impetrado cinco acciones de amparo constitucional ante el Tribunal Supremo de Justicia para intentar hacer valer el derecho de petición, frente a la negativa por parte del defensor del pueblo de responder a una solicitud de información sobre información general sobre casos de violaciones de derechos humanos y algunos datos estadísticos a propósito de realizar el informe anual de PROVEA sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela.

¹⁶³ Cfr. CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia: OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 48.

los Estados, mediante artificios legales, para limitar la libertad de asociación, y por el hecho de que los Estados recurran cada vez más al ordenamiento jurídico para hostigar a los defensores de los derechos humanos y obstaculizar su labor”¹⁶⁴.

194. La Comisión ha sido informada de ciertas restricciones al libre ejercicio de constituir organizaciones de distintos niveles dedicadas a la protección de los derechos humanos. En muchos casos defensoras y defensores han tenido dificultades administrativas para registrar y legalizar sus organizaciones pues algunos Estados usan concepciones restrictivas y arbitrarias respecto de las organizaciones y de quiénes pueden integrarlas. En otros casos, los Estados restringen la participación de las organizaciones en cuestiones de asuntos públicos usando criterios igualmente arbitrarios.

195. Durante los últimos meses, han aumentado las denuncias recibidas en la Comisión referentes a dilaciones injustificadas de órganos internos encargados de hacer la inscripción de organizaciones en los registros estatales, a pesar de que las organizaciones han presentado de manera correcta y oportuna la documentación correspondiente. La Comisión también ha recibido información reciente sobre trabas administrativas injustificadas de estas mismas instituciones para impedir la inscripción en las oficinas de registro. La Comisión ha recibido denuncias respecto de oficinas notariales que se han negado a elaborar documentos públicos exigidos por la ley para la constitución de organizaciones, o han retardado injustificadamente la expedición de dichos documentos.

196. La Comisión ha identificado que en varios países las autoridades encargadas de inscribir las organizaciones en los registros públicos cuentan con amplias facultades discrecionales que les permiten, incluso, modificar unilateralmente los estatutos de la organizaciones en lo que refiere a la delimitación del objeto de las actividades que las organizaciones desean realizar.

197. La Comisión ha recibido información que varias legislaciones prevén amplias facultades para que terceros no interesados en las actividades propias de las organizaciones de derechos humanos puedan impugnar administrativamente los registros de organizaciones con base en criterios religiosos o de otro tipo.

198. La Comisión también ha sido informada de que en algunos Estados, las autoridades administrativas y de policía estarían limitando la labor de las defensoras y defensores, excusándose en controles rutinarios, para obligar a las organizaciones a realizar de nuevo trámites para la constitución, vigencia y organización de las cuestiones administrativas que regulan estas instituciones. Se ha denunciado ante la Comisión que a través de estas medidas, no sólo se entorpece la capacidad de acción de las organizaciones, las cuales tienen que destinar recursos humanos y económicos para cumplir con dichos requisitos, sino además, se busca hostigar, controlar y acceder a información privada de las organizaciones.

199. La Comisión ha recibido información que indica que en algunos Estados se ha restringido de manera arbitraria la financiación internacional de las organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, a través de la acción de control que realizan instituciones estatales dedicadas a la cooperación técnica internacional. Asimismo, se ha obtenido información que indica que diversas organizaciones han tenido que restringir u orientar sus actividades de acuerdo con las prioridades definidas por las autoridades administrativas.

¹⁶⁴ ONU, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre defensores de derechos humanos, Sra. Hina Jilani, Informe Anual 2004, Doc. E/CN.4/2005/1/101, párr. 42.

200. La Comisión nota que en época reciente han aumentado las denuncias de restricciones estatales a las organizaciones para que obtengan o gestionen fondos extranjeros para la ejecución de sus actividades. La Comisión ha sido informada de que a través de decisiones judiciales y administrativas se ha impedido a organizaciones que reciben financiación extranjera la participación en asuntos públicos y la fiscalización de las actividades oficiales¹⁶⁵. También se ha denunciado la creación y aplicación extensiva de tipos penales amplios para criminalizar a las personas que pertenecen a organizaciones que reciben financiación extranjera. Bajo la concepción de que las organizaciones que reciben financiación extranjera apoyan la intervención extranjera en asuntos de política interna, algunos Estados han consagrado en sus legislaciones tipos penales tales como la conspiración para la desestabilización del Estado y crímenes similares. La Comisión ha recibido varias denuncias de defensoras y defensores que han sido judicialmente procesadas bajo estos cargos, u hostigados por razón de sus fuentes de financiación.

El 6 de junio de 2003, el señor Carlos Nieto Palma, Coordinador General de la organización no gubernamental Una Ventana a la Libertad, fue visitado en su residencia ubicada en Caracas (Venezuela), por agentes de la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) quienes le informaron que tenían la orden de realizar una visita domiciliaria y le indicaron que carecían de una orden judicial para allanar su vivienda, pero que, como miembros de la DISIP querían conversar con él. El señor Nieto Palma fue interrogado sobre su trabajo como defensor de derechos humanos, el trabajo que realiza en las cárceles y si conocía a los presos políticos de la Plaza Altamira, si los había defendido y por qué. Además, le preguntaron sobre el motivo por el cual recibía dinero de un gobierno extranjero para el financiamiento de su organización no gubernamental. El 18 de junio de 2004 al señor Nieto Palma recibió una citación para comparecer "inmediatamente" a la Fiscalía de Caracas, lo cual hizo el señor Nieto ese mismo día. El Fiscal le informó que había sido citado en calidad de testigo sin indicar en qué proceso. El objeto del interrogatorio al que fue sometido "parecía sugerir que el señor Nieto Palma era el acusado de cometer algún delito". Durante dicho interrogatorio el fiscal lo acusó de "traidor a la patria". Por estos hechos, la Comisión solicitó el 7 de julio de 2004 a la Corte Interamericana el otorgamiento de medidas provisionales para el señor Nieto y su familia. Las medidas fueron otorgadas el 9 de julio de 2005¹⁶⁶.

201. Así mismo, la Comisión ha recibido noticia de que organizaciones internacionales, misiones de observación y medios de comunicación internacionales están siendo objeto de negativas de otorgamiento de visados para ingresar a los países o para establecerse en ellos. En muchos casos, las restricciones se realizan mediante procedimientos en donde las autoridades ejecutivas tienen total discrecionalidad y las personas afectadas no tienen acceso a recurso judicial para impugnar la decisión. En

¹⁶⁵ En su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela de 2003, la Comisión indicó que:

la CIDH ha tenido oportunidad de conocer varias decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, en las cuales se ha sentado una doctrina conforme a la cual las organizaciones no gubernamentales que reciban subsidios del exterior o sus directivas estén integradas por extranjeros o religiosos, no formarían parte de la sociedad civil y por tanto quedarían excluidas de su derecho a participar en la integración de los Comités de Postulaciones previstos en la Constitución para la selección de los órganos del Poder Ciudadano, Poder Electoral y Tribunal Supremo de Justicia [...] La sentencia de la Sala Constitucional elimina la posibilidad de que buena parte de las organizaciones de derechos humanos sean parte de los Comités de Postulaciones para la elección de altas autoridades de poderes del Estado. Ello podría determinar la pérdida de la posibilidad de que uno de los movimientos sociales que más espacios de articulación, permanencia y profesionalismo ha logrado en Venezuela presente su aporte a la independencia y calificación de esos Poderes Públicos.

CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.118, 24 octubre 2003, párrs. 223-225.

¹⁶⁶ Corte IDH. *Caso Carlos Nieto y Otros*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de julio de 2004.

algunos casos los Estados habrían tomado medidas que restringen el derecho a la circulación de personas extranjeras y nacionales en determinadas zonas en donde posiblemente se estarían cometiendo violaciones a los derechos humanos.

H. Impunidad en las investigaciones de ataques sufridos por defensoras y defensores de derechos humanos

202. La Comisión quiere reiterar que el medio más eficaz para proteger a las defensoras y defensores de derechos humanos en el Hemisferio es investigar eficazmente los actos de violencia en su contra y sancionar a los responsables. En la región de las Américas, uno de los grandes problemas que afectan a las defensoras y defensores es la falta de investigación de los ataques de que son víctimas, lo que ha acentuado la situación de vulnerabilidad en que se encuentran. Ello es particularmente relevante cuando se trata de proteger el derecho a la vida y a la integridad personal.

203. La Comisión manifiesta su profunda preocupación por los altos niveles de impunidad que persisten en la región, por las prácticas judiciales que rodean la asignación de competencias, por la violencia y la intimidación de las operadoras y operadores judiciales, la sustracción de evidencia en los procesos y el estancamiento de los procesos relacionados con casos que involucran la responsabilidad de agentes del Estado.

204. La Comisión observa con preocupación que en los últimos años, no se han registrado avances significativos en las investigaciones relacionadas con ataques contra las defensoras y defensores. Además, se han verificado instancias en las que se ha desalentado el avance de las investigaciones y en que, mediante omisión o censura, e incluso con activa participación de agentes del Estado, de hecho se ha impedido su avance. Algunas de estas circunstancias incluyen la remoción de funcionarios que se encontraban a punto de impulsar denuncias de acusaciones contra agentes del Estado.

205. Aparte de los problemas estructurales de los sistemas de justicia americanos que impiden su buen funcionamiento, la Comisión observa que existe, especialmente en los Estados en los que se presenta un mayor número de denuncias, falta de voluntad política, de imparcialidad y de independencia para investigar los ataques contra las defensoras y defensores de derechos humanos. Las denuncias recibidas sugieren que existen severos problemas en las investigaciones, por ejemplo, que no se tiende a relacionar la intimidación y las amenazas contra las defensoras y defensores con el tipo de trabajo que realizan, por lo que no se establecen líneas de investigación claras. El problema se refleja también en los ataques sufridos por operadores de justicia que investigan y procesan de manera seria y eficiente los ataques sufridos por defensores de derechos humanos.

206. Asimismo, como se señaló anteriormente en este informe, los posibles responsables de algunas de las amenazas contra las defensoras y defensores de los derechos humanos son precisamente miembros del Estado, muchos de ellos ligados a instancias de la justicia, lo que afecta aún más la independencia y la imparcialidad de las investigaciones.

207. Un problema grave que aún existe en varios países americanos, y que contribuye a la impunidad, es la competencia de tribunales militares para investigar y juzgar crímenes cometidos por militares contra civiles, entre ellos, defensoras y defensores. La Comisión ha subrayado en varias oportunidades que la característica primordial de una investigación seria es que sea efectuada por un órgano independiente y autónomo¹⁶⁷.

¹⁶⁷ CIDH, Informe de Fondo N° 33/04 del Caso 11.634 Jailton Néri da Fonseca c. Brasil, párr. 100, publicado el 11 de marzo de 2004.

VI. GRUPOS DE DEFENSORAS Y DEFENSORES EN ESPECIAL INDEFENSIÓN

208. La Comisión considera relevante destacar que durante los últimos años, ciertos grupos de defensoras y defensores de derechos humanos se han visto más expuestos al menoscabo de sus derechos que otros¹⁶⁸. En este sentido, cabe señalar, entre otros, a los líderes sindicales, que se exponen especialmente durante los períodos que anteceden a los cambios de derechos en su gremio, a los líderes campesinos y comunitarios que realizan u organizan manifestaciones públicas, a los líderes indígenas que defienden los derechos de sus pueblos y a las operadoras y operadores de justicia, especialmente en cuanto sustancian causas sobre violaciones a derechos humanos. Asimismo, cabe señalar que las defensoras de derechos humanos en razón de su género, están expuestas a amenazas o ataques específicos de carácter sexual.

A. Líderes sindicales

209. A través de la historia, las organizaciones sindicales han tenido un papel muy importante en la defensa de los derechos humanos de miles de trabajadoras y trabajadores que a lo largo del Hemisferio enfrentan condiciones laborales precarias en sus sitios de trabajo. Además, los sindicatos han sido claves en la organización política y social de miles de personas, al constituirse como figuras principales de expresión política organizada para la presentación de demandas laborales y sociales de muchos sectores de la sociedad.

210. Como represalia por este protagonismo social y político, muchos líderes sindicales han sido víctimas de todo tipo de actos destinados al entorpecimiento de su labor, incluyendo graves violaciones a los derechos humanos¹⁶⁹. Así, en muchas regiones del Hemisferio el ejercicio de la actividad sindical es una actividad peligrosa debido al riesgo que enfrentan las personas que buscan liderar un mejoramiento en las condiciones laborales o sociales de las trabajadoras y trabajadores.

211. Debido a las condiciones de desigualdad natural que representa la relación laboral, los líderes sindicales fácilmente pueden ser objeto de represalias de tipo profesional o laboral. La experiencia acumulada del Comité de Libertad Sindical ha mostrado las interminables formas en las que se puede entorpecer la labor de promoción sindical a través de la discriminación antisindical en materias como las de remuneración, beneficios económicos, sociales y prestacionales, cargas laborales, horarios de trabajo, oportunidades de descanso y vacaciones, entre muchas otras. En otros casos, los empleadores recurren a los despidos o traslados como retaliación directa por el ejercicio de la libertad sindical, afectando tanto los intereses de los líderes sindicales, como de la organización y del universo de trabajadoras y trabajadores. Gracias a estas prácticas, muchas organizaciones sindicales han desaparecido o han perdido su capacidad de negociación y reivindicación, pues las represalias en contra de líderes sindicales desincentiva a las demás trabajadoras y trabajadores a que se afilien a las organizaciones, se mantengan en ellas y participen de sus actividades.

¹⁶⁸ En este sentido, ver también ONU, Informe presentado por la Señora Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, en el 59º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos el 14 de febrero de 2003, Doc. E/CN.4/2003/104, párr. 23.

¹⁶⁹ De acuerdo con datos del Comité de Libertad Sindical, del total histórico de denuncias presentadas ante dicho organismo: 1,232 quejas que corresponden al 52.7% del total mundial de los casos, han sido denuncias presentadas en contra de Estados miembros de la OEA. De acuerdo con el Comité, la tendencia histórica del Hemisferio muestra que la discriminación antisindical, las violaciones en el campo de la negociación colectiva y los ataques contra la vida y la integridad física de las personas sindicadas, son porcentualmente las violaciones más cometidas en el Hemisferio Americano. OIT, *Situación de la libertad sindical en las Américas*, Lima, Perú, julio de 2004, págs. 13 y 15.

212. Además de las formas de represión profesionales al interior del sitio de trabajo, las trabajadoras y trabajadores que lideran las demandas sindicales son víctimas comunes de amenazas, agresiones y atentados contra su vida. La Comisión ha constatado que en algunos países, la persecución de líderes y dirigentes sindicales y sus familiares es cada vez más frecuente y sistemática. La Comisión tiene conocimiento que la mayoría de las violaciones se producen como parte del ejercicio de la actividad sindical y con mayor intensidad en situaciones de paro nacional, procesos de creación de sindicatos, negociaciones colectivas, o en otras luchas por la mejoría de los derechos sociales, como la negociación de pliegos sindicales y elecciones internas de las organizaciones. Con estas acciones se busca limitar la capacidad de negociación de las organizaciones en aquellos momentos cruciales para el mejoramiento de las condiciones laborales.

213. La CIDH ha constatado en muchos casos en que las acciones represivas combinan la violencia física y las amenazas contra la vida, con aumento de hostigamientos al interior del sitio de trabajo, o el traslado temporal del lugar de trabajo de determinados líderes, lo cual ocasiona que ésta o éste pierda contacto con el resto del personal sindicado y no pueda organizar sus actividades.

214. La Comisión también nota con preocupación que en algunos países de la región, las acciones violentas contra líderes sindicales obedecen a un proceso de estigmatización que ha convertido a muchos sindicatos en “objetivo militar” de grupos de autodefensa o “paramilitares”, así como la contratación de grupos de justicia privada para que ejerzan violencia física en contra de miembros de organizaciones sindicales en procesos de negociación colectiva. Además, la Comisión ha recibido denuncias de discursos e intervenciones públicas de autoridades estatales que deslegitiman la labor de las organizaciones, aduciendo que sus miembros se oponen al desarrollo económico de las naciones o al progreso productivo, con lo cual se busca que la sociedad rechace la legítima labor de las personas que reivindican tales derechos.

B. Líderes campesinos y comunitarios

215. El retroceso en el grado de realización de los derechos económicos, sociales y culturales, el aumento de la inequidad en la concentración de la riqueza y la profundización de la exclusión social, ocurridas en el Hemisferio durante la última década, han generado protestas y movilizaciones sociales que se han extendido a varios países americanos. La lucha por el derecho a la tierra, el derecho al medio ambiente sano, las manifestaciones contra reformas económicas y las protestas contra la flexibilización laboral, entre muchas otras, han llevado a miles de defensoras y defensores, líderes estudiantiles, sociales y rurales a organizarse con el fin de luchar por la efectividad de sus derechos. La Comisión ha recibido múltiples denuncias que indican que muchos líderes han sido objeto de amenazas y ataques en razón del trabajo que desempeñan en favor de la protección de los derechos económicos y sociales¹⁷⁰. Al respecto, señaló la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana que

los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenados. Ante este escenario, en muchos países del

¹⁷⁰ Cfr. CIDH, Comunicado de Prensa N° 28/05, “Vicepresidenta de la Comisión Interamericana culmina su visita a Guatemala”, párr. 14.

hemisferio, la protesta y movilización social se han constituido como herramientas de petición a la autoridad pública y también como canales de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos¹⁷¹.

216. La CIDH observa con preocupación que, en algunos casos, las respuestas institucionales a los hechos mencionados, se han caracterizado por la criminalización de la protesta social a través de la represión policial y persecución penal a las personas involucradas, desvirtuando la aplicación de las leyes punitivas del Estado y violando los tratados interamericanos de protección de los derechos humanos, que protegen los derechos a la vida, la integridad física, la libertad de expresión, reunión y asociación, entre otros¹⁷².

217. La Comisión quisiera recalcar que el ejercicio efectivo de la democracia requiere como presupuesto, el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. La criminalización de la legítima movilización y protesta social, sea a través de represión directa a los manifestantes, o a través de investigación y proceso criminal, es incompatible con una sociedad democrática donde las personas tienen el derecho de manifestar su opinión.

218. Los conflictos y situaciones de tensión provocados por la desigualdad en la distribución de recursos naturales en la gran mayoría de países del hemisferio han dado origen a enfrentamientos que crean las condiciones para que sean cometidos excesos en la represión y violaciones a los derechos humanos¹⁷³. En muchos de los casos, las personas que promueven y lideran estas reivindicaciones son las más afectadas, al ser identificadas como blancos ejemplificantes para disuadir a las demás personas que participan de las protestas.

219. La Comisión ha recibido información acerca del aumento de los casos de uso excesivo de la fuerza por parte de agentes estatales en el control de manifestaciones y actos de reivindicación de trabajadoras y trabajadores rurales, líderes campesinos, sociales y estudiantiles. La Comisión ha sido informada que, en muchos casos, manifestaciones pacíficas se han convertido en violentos enfrentamientos debido a la actitud represiva y a la falta de soluciones integrales por parte de las autoridades.

C. Líderes indígenas y afrodescendientes

220. Los líderes indígenas y afrodescendientes juegan un papel crucial en sus comunidades, tanto de carácter religioso como cultural y político. La CIDH ha constatado que los patrones de violaciones a sus derechos humanos generalmente tienen relación directa con sus actividades de reivindicación, defensa y protección de los territorios y los recursos naturales, la defensa del derecho a la autonomía y el derecho a la identidad cultural. Al respecto, con preocupación la CIDH ha observado la frecuencia de asesinatos y amenazas de líderes indígenas defensores de los derechos de sus pueblos y la subsiguiente impunidad, en la mayoría de los casos, de los autores de estas

¹⁷¹ CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III "Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión", OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 29.

¹⁷² A este respecto, la Representante Especial de la ONU ha subrayado que:

Los gobiernos, en el ámbito de sus actividades securitarias a nivel nacional e internacional, dan muestra de un celo excesivo limitando el derecho de sus poblaciones a disentir pacíficamente, en particular mediante el uso injustificado de métodos violentos para controlar a multitudes pacíficas

ONU, Informe presentado por la Señora Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, en el 60º Período de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos el 15 de enero de 2004, párr. 45. E/CN.412004/94

¹⁷³ Véase por ejemplo, CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil, OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 de septiembre 1997.

graves violaciones. De igual manera, la Comisión ha recibido y tramitado denuncias de violaciones a los derechos humanos de líderes de comunidades afrodescendientes en varios países de la región y ha solicitado a la Corte Interamericana la protección de líderes afrodescendientes amenazados¹⁷⁴.

221. Durante los últimos años se ha observado un aumento considerable de solicitudes de medidas de cautelares en favor de líderes indígenas, quienes se han visto en la necesidad de recurrir al sistema interamericano de derechos humanos para lograr la protección del derecho a la vida, a la integridad personal y el respeto de la especial relación que tienen los pueblos indígenas con sus territorios ancestrales. La Comisión se encuentra altamente preocupada por el efecto devastador que significa para los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes las amenazas, asesinatos, desapariciones y desplazamientos forzados de sus líderes. En la gran mayoría de los casos, las personas que reivindican los derechos de sus pueblos y comunidades son aquellos líderes espirituales considerados como fuente de conocimiento ancestral y figuras fundamentales para el desarrollo político, espiritual y cultural de las comunidades. La ausencia inesperada de estos líderes altera gravemente la identidad, integridad y cultura de los pueblos y comunidades a los cuales pertenecen. Por tanto, estas acciones afectan de manera directa la integridad cultural y la supervivencia de los pueblos.

222. Igualmente, preocupan a la Comisión los hechos que atentan contra las defensoras y defensores que reivindican judicialmente los derechos tanto de pueblos indígenas como de comunidades afrodescendientes. Históricamente la discriminación y exclusión de las minorías étnicas en el hemisferio ha sido acompañada por una sistemática falta de acceso a la justicia. Los ataques en contra de las personas que asesoran a los integrantes de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes ante tribunales de justicia agrava aun más la precaria situación de protección judicial de estas comunidades.

D. Operadoras y operadores de justicia

223. En la región existe un número cada vez más importante de funcionarias y funcionarios de justicia comprometidos con la causa de los derechos humanos, con la justicia y con la realización de la democracia. En este sentido, la Comisión quiere destacar el valioso trabajo que vienen desarrollando las personas o autoridades que tienen entre sus funciones las de proteger, hacer cumplir, promover o defender los derechos humanos de las personas y la comunidad en todos los países americanos. Las y los jueces, procuradores, promotores, defensores de oficio, comisarios de policía, y agentes de la administración de justicia, son fundamentales para establecer el enlace entre el Estado y la población en general. Además, son quienes promueven la investigación, el procesamiento y la sanción de los autores de violaciones de derechos humanos.

224. La Comisión tiene conocimiento de la situación de inseguridad en que trabajan las operadoras y operadores de justicia encargados de investigar los casos de violaciones de derechos humanos, la cual afecta su independencia laboral y su seguridad personal y la de sus familiares. Las amenazas, intimidaciones y demás actos que atentan contra la vida y la integridad física de las operadoras y operadores de justicia, han llevado a un incremento sustancial de la inseguridad en el cumplimiento de sus tareas.

225. La Comisión observa también que los usuarios del sistema judicial, así como todos aquellos que responden al llamado de la justicia a participar en el proceso, sea como testigos o como peritos, también son víctimas de esta inseguridad, lo que entorpece la búsqueda de justicia, y determina que en muchas ocasiones los ciudadanos

¹⁷⁴ Corte IDH, *Caso de las comunidades del Jigamiandó y del Curbaradó*, Medidas provisionales, Resolución de 6 de marzo de 2003.

opten por no acudir a los tribunales o se abstengan de cooperar con los órganos judiciales.

E. Mujeres

226. La Comisión considera que la violencia contra la mujer constituye la violación de múltiples derechos humanos¹⁷⁵. En este sentido, la CIDH se ha referido a que el derecho a estar exento de violencia en la esfera pública y en la esfera privada, estipulado en el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará incluye la protección de otros derechos básicos, entre ellos, a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a no ser sometida a tortura, a la igual protección ante y de la ley y a un acceso efectivo a la justicia, estipulados en el artículo 4¹⁷⁶. En consecuencia existe una conexión integral entre las garantías establecidas en la Convención de Belém do Pará y los derechos y libertades básicos estipulados en la Convención Americana, que se aplica al tratar la violencia contra la mujer como violación de los derechos humanos.

227. La Comisión encuentra que hay dos situaciones que exigen especial atención: la situación particular que enfrentan las defensoras de los derechos humanos en general por las desventajas históricas derivadas del género femenino y la de las defensoras que promueven y protegen específicamente los derechos de la mujer.

228. La Comisión ha tomado conocimiento de tipos especiales de violaciones, en razón del género de la persona amenazada. De la información recogida en época reciente, la Comisión observa que las defensoras y organizaciones que defienden los derechos humanos de las mujeres continúan siendo víctimas de intimidación sistemática, persecución, secuestro, tortura y abuso sexual, entre otros delitos en relación con su trabajo, así como otras formas de discriminación específicas y de violencia física, psicológica y sexual por razones derivadas de su género. Al respecto, la Comisión ha recibido múltiples denuncias de la estigmatización de la que son víctimas muchas defensoras de derechos de las mujeres, quienes en comunidades marcadas por una concepción histórica patriarcal en donde se le asigna un rol inferior a las mujeres¹⁷⁷, son estigmatizadas con estereotipos sociales degradantes respecto de su vida sexual o son acusadas de que su trabajo en pro de la erradicación de la discriminación contra la mujer atenta contra valores morales o instituciones sociales como la familia.

229. La Comisión también reconoce la vulnerabilidad del trabajo de las mujeres que defienden específicamente los derechos humanos de las mujeres. La CIDH reconoce que promover y proteger los derechos de otras mujeres agrava la situación de riesgo que sufren las defensoras, a la vez que las expone a un factor más de discriminación entre las múltiples discriminaciones de las que son víctimas las mujeres¹⁷⁸.

¹⁷⁵ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de *Belém do Pará*" define la "violencia contra la mujer" en su artículo 1 en los siguientes términos:

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

¹⁷⁶ CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 marzo 2003, párr. 120.

¹⁷⁷ La promulgación de instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de las mujeres refleja un consenso y reconocimiento de parte de los Estados sobre el trato discriminatorio que éstas han tradicionalmente recibido en sus sociedades.

¹⁷⁸ Declaración hecha por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Mary Robinson, Beijing +5, Conferencia de Revisión "Debemos reconocer que algunas defensoras de derechos humanos están ante más riesgo en razón de los derechos que procuran proteger, particularmente cuando se relacionan con casos sobre sexualidad, en particular, orientación sexual y derechos reproductivos."

230. En algunos países en donde subsisten situaciones de conflicto armado, los grupos combatientes tienden a imponer el control social sobre las condiciones de vida de las mujeres, dictándoles pautas de comportamiento cotidiano, interviniendo en conflictos familiares y comunitarios, y aplicando castigos que llegan al asesinato, la tortura y los tratos crueles y degradantes, en aquellos eventos en que ellas no se ajusten a los códigos de conducta impuestos por la fuerza. En estos casos, los actores armados consideran que el liderazgo ejercido por las organizaciones femeninas constituye un obstáculo que dificulta el avance de su control social y territorial y, por consiguiente, las organizaciones nacionales y regionales de mujeres que actúan en zonas de conflicto armado son objeto de hostigamientos y amenazas que afectan seriamente el trabajo comunitario que desarrollan¹⁷⁹.

231. La Comisión también encuentra que la situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes, incluidas aquellas mujeres que se destacan en liderar las campañas de reivindicación de sus derechos, es particularmente crítica al ser víctimas de múltiples formas de discriminación por causa de su raza, etnia y por el hecho de ser mujeres, situación que se agrava en aquellos países que sufren situaciones de tensión social o de conflicto armado. Las mujeres indígenas y afrodescendientes confrontan dos capas de discriminación desde que nacen: por pertenecer a su grupo racial y étnico y por su sexo. Al estar expuestas a dos formas de discriminación históricamente, son doblemente vulnerables a ser abusadas y victimizadas. La Comisión ha tenido conocimiento de que las defensoras de los derechos de mujeres indígenas y afrodescendientes, además de las demás formas de discriminación ya señaladas, son víctimas habituales de actos de racismo, ridiculización y estigmatización por parte de las comunidades mayoritarias y, en algunos casos, de autoridades públicas y dentro de sus propias comunidades.

232. Dado este contexto, la Comisión reitera que la violencia basada en el género es inaceptable, sea que se manifieste a través de asesinatos o violencia sexual o doméstica. Además, la impunidad de estos actos reduce la visibilidad de esas violaciones de derechos al punto en que la violencia doméstica, por ejemplo, es en la práctica un crimen invisible.

VII. MEDIDAS CAUTELARES

233. El mecanismo de medidas cautelares otorgadas por la Comisión es uno de los instrumentos más eficaces para proteger el trabajo de las defensoras y defensores, así como sus derechos en el Sistema Interamericano. Tal y como es el caso con las medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana¹⁸⁰, las medidas cautelares cumplen una función “cautelar”, en el sentido de preservar una situación jurídica frente al ejercicio de jurisdicción por parte de la Comisión, y “tutelar” en el sentido de preservar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales consagrados en las normas del sistema interamericano, evitando daños irreparables a las personas.

¹⁷⁹ CIDH, Comunicado N° 27/05, “El conflicto armado agrava la discriminación y violencia contra las mujeres”.

¹⁸⁰ La facultad de la Corte Interamericana de dictar medidas provisionales se encuentra prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El artículo 63(2) del Tratado establece:

En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

Según surge del texto de la norma, la Corte puede invocar esta facultad tanto con relación a casos pendientes ante su jurisdicción como ante la jurisdicción de la Comisión. Existen también antecedentes de medidas provisionales dictadas con relación a situaciones de gravedad y urgencia que involucran la posible consumación de un daño irreparable, sin que exista vinculación con la tramitación de un caso individual. Cfr. Corte IDH, *Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y Curbaradó (Colombia)*, Medidas Provisionales, Resolución de 6 de marzo de 2003.

234. En la práctica, las medidas cautelares y provisionales han sido reconocidas por los Estados miembros de la OEA, las personas usuarias del sistema y la comunidad de derechos humanos en su conjunto, como una importante herramienta para la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano. Durante los últimos años, la Comisión ha realizado un esfuerzo orientado a registrar y analizar debidamente el creciente número de solicitudes, definir criterios para la invocación de las normas que regulan este tipo de medidas y dar debido seguimiento a su cumplimiento. En adelante se presentará un balance de la importancia de las medidas cautelares de protección en el caso de defensoras y defensores de derechos humanos.

A. Las medidas cautelares en el Sistema Interamericano

235. Las medidas cautelares o provisionales (“interim measures”) son un mecanismo procesal utilizado por diversos tribunales y órganos cuasi-judiciales internacionales, tanto en el ámbito universal de Naciones Unidas, como en los sistemas regionales de protección de derechos humanos de Europa y América. En el Sistema Interamericano, tanto la Comisión como la Corte tienen la facultad de decretar medidas cautelares y provisionales, respectivamente.

236. Al igual que otros órganos internacionales, la Comisión Interamericana ha plasmado la existencia y funcionamiento de este mecanismo en su Reglamento¹⁸¹. El artículo 25 indica literalmente que:

1. En caso de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la información disponible, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado de que se trate la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas.

2. Si la Comisión no está reunida, el Presidente, o a falta de éste, uno de los Vicepresidentes, consultará por medio de la Secretaría Ejecutiva con los demás miembros sobre la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior. Si no fuera posible hacer la consulta dentro de un plazo razonable de acuerdo a las circunstancias, el Presidente tomará la decisión, en nombre de la Comisión y la comunicará a sus miembros.

3. La Comisión podrá solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las medidas cautelares.

4. El otorgamiento de tales medidas y su adopción por el Estado no constituirán prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión.

237. El texto de la norma, que entró en vigencia el 1º de mayo de 2001 con el nuevo Reglamento de la CIDH¹⁸² recoge los elementos de gravedad, urgencia e irreparabilidad, presentes en el artículo 63 de la Convención Americana. Si bien se trata de elementos tenidos en cuenta por los órganos judiciales y cuasi-judiciales a cuya práctica se ha hecho referencia, estos términos no han sido claramente definidos en la

¹⁸¹ La facultad de dictar medidas provisionales no se encuentra prevista en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o su Protocolo Facultativo, sino en el Reglamento del Comité en sus Reglas 86 y 91. El Comité contra la Tortura, por su parte, también ha establecido la facultad de dictar medidas interinas en la Regla 108 de su Reglamento. Igualmente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también estableció la facultad de decretar medidas provisionales en el párrafo 3 de la Regla 94 de su Reglamento. Por otro lado, la facultad para decretar medidas provisionales por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer fue otorgada por el Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

¹⁸² La norma reglamentaria vigente hasta antes del 1 de mayo de 2001, establecía otro supuesto en el cual las medidas cautelares eran también procedentes: “La Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, tomar cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus funciones.” *Reglamento de la CIDH*, adoptado en 1980, artículo 29.1.

jurisprudencia de estos órganos. A juicio de la Corte Interamericana, la apreciación de la “extrema gravedad” y de la “urgencia” de la amenaza que previenen este tipo de medidas debe entenderse teniendo en cuenta la naturaleza y contenido del derecho en cuestión. El requisito de extrema gravedad y urgencia presupone la existencia de un peligro real o amenaza inminente cierta que pudiera resultar en un daño irreparable para los derechos fundamentales de las personas¹⁸³.

238. Es de anotar que la norma no impone la existencia de una litis pendiente ante la Comisión como requisito para la consideración de solicitudes de medidas cautelares, en atención a las circunstancias en las cuales los peticionarios de la medida requieren la intervención tutelar de la Comisión, con el fin de prevenir la consumación grave e inminente de un daño irreparable. Cuando existe una litis pendiente sobre la alegada violación de un derecho consagrado en los instrumentos del sistema, la Comisión puede ejercer la función cautelar con el fin de preservar situaciones que, de ser alteradas, podrían tornar abstracta su intervención en la determinación de la responsabilidad internacional de los Estados. La Comisión procura evitar que el dictado de medidas cautelares, ya sea autónomas o accesorias de una litis pendiente, implique un pronunciamiento sobre el fondo de un asunto sobre el que aun no se ha expedido¹⁸⁴.

239. El mecanismo establecido en el artículo 25 del Reglamento resulta aplicable tanto a los Estados miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana como a aquéllos que aun no lo han hecho. Según ha indicado la Comisión

los Estados miembros de la OEA, al crear la Comisión y encomendarle, a través de la Carta de la OEA y del Estatuto de la Comisión, la promoción de la observancia y protección de los derechos humanos de los pueblos americanos, se han comprometido implícitamente a implementar medidas de esta naturaleza en los casos en que ello es esencial para preservar el mandato de la Comisión.¹⁸⁵

240. El fundamento que sustenta el carácter vinculante de lo que la Corte Interamericana ha denominado el aspecto “cautelar” de las medidas dictadas por los órganos del sistema, es similar al de los antecedentes universales y regionales analizados. La Corte ha destacado las obligaciones de los Estados partes en los siguientes términos:

los Estados Partes en la Convención Americana deben respetar sus disposiciones de buena fe (*pacta sunt servanda*), incluyendo aquellas normas que permiten el desarrollo de los procedimientos ante los dos órganos de protección y aseguran la realización de sus fines. Por esta razón y para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos, propósito fundamental de la Convención (artículo 1.1, 2, 51 y 63.2), los Estados Partes

¹⁸³ La CIDH analiza la concurrencia de estos requisitos en cada caso, en atención a la información recibida.

¹⁸⁴ En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha subrayado:

6. Que el propósito de las medidas provisionales, en los sistemas jurídicos nacionales (derecho procesal interno) en general, es preservar los derechos de las partes en controversia, asegurando que la futura sentencia de fondo no sea perjudicada por las acciones de ellas *pendente lite*.

7. Que el propósito de las medidas provisionales, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, va más allá, por cuanto, además de su carácter esencialmente preventivo, protegen efectivamente derechos fundamentales, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas.

Cfr. Corte IDH, *Caso de Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana*. Medidas Provisionales. Resolución de 26 de mayo de 2001. Considerandos 6 y 7.

¹⁸⁵ CIDH, *Juan Raul Garza vs. Estados Unidos de América*, Caso 12.243, Informe N° 52/01, 4 de abril de 2001, párr. 117.

no deben tomar acciones que harían imposible la *restitutio in integrum* de los derechos de las presuntas víctimas¹⁸⁶.

241. En cuanto al carácter vinculante del aspecto tutelar de las medidas cautelares decretadas por la CIDH, éste descansa en la obligación general que tienen los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos, de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos los derechos humanos, y de cumplir de buena fe con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención Americana y la Carta de la OEA. Además, dicho principio se deriva de la competencia de la CIDH para velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados partes, establecida en el artículo 33 y 41 de la Convención Americana. Al respecto la Corte Interamericana ha establecido que

el fin último de la Convención Americana es la protección eficaz de los derechos humanos y, en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la misma, los Estados deben dotar a sus disposiciones de un efecto útil (*effet utile*), lo cual implica la implementación y cumplimiento de las resoluciones emitidas por sus órganos de supervisión, sea la Comisión y la Corte¹⁸⁷.

242. En la práctica, a efectos de facilitar el estudio de solicitudes de medidas cautelares, la Comisión ha considerado los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad conforme a categorías tales como: amenazas contra la vida y la integridad de personas físicas; amenazas contra el medio ambiente natural que pueden derivar en daños a la vida o la salud de la población o la forma de vida de los pueblos indígenas en su territorio ancestral y las amenazas contra la salud; la ejecución de ciertos tipos de órdenes judiciales o administrativas; y, la situación jurídica de personas que se encuentran detenidas en estado de incomunicación.

243. Las medidas de protección a la vida y la integridad física son de vital importancia para las defensoras y defensores de derechos humanos dadas las actuales situaciones de riesgo que estas personas enfrentan en muchos países de la región. Dada esta situación, esta categoría es la más común dentro de las solicitudes recibidas y, por ello, la Comisión ha decretado múltiples medidas cautelares para proteger el derecho a la vida y la integridad personal ya sea de una, varias personas o de comunidades enteras.

244. La decisión sobre la solicitud es adoptada a la luz de la gravedad de la situación individual o colectiva teniendo en cuenta (a) el tenor de las amenazas recibidas (mensajes orales, escritos, simbólicos etc.) y su materialización contra uno o más miembros de un grupo de personas; (b) los antecedentes de actos de agresión contra personas similarmente situadas; (c) los actos de agresión directa que se hubieren perpetrado contra el posible beneficiario; (d) el incremento en las amenazas que demuestra la necesidad de actuar en forma preventiva; (e) y elementos tales como apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas. En segundo término debe considerarse la urgencia de la situación denunciada sobre la base de (a) la existencia ciclos de amenazas y agresiones que demuestran la necesidad de actuar en forma inmediata; (b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas; (c) la existencia de un “ultimátum” creíble mediante el cual –por ejemplo– se le indique al posible beneficiario que debe abandonar la región donde habita o será víctima de violaciones. Los bienes amenazados en esta categoría –vida e integridad personal– sin duda constituyen el extremo de irreparabilidad de las consecuencias que el otorgamiento de medidas cautelares busca evitar.

¹⁸⁶ Corte IDH, *Caso de James y otros (Trinidad y Tobago)*, Medidas Provisionales, Resolución de 29 de agosto de 1998, considerando 7.

¹⁸⁷ Corte IDH, *Caso de las Penitenciarías de Mendoza*, Resolución de 22 de noviembre de 2004, párr. resolutivo 16.

245. A los efectos de evaluar estos elementos se tiene en cuenta información relacionada con la descripción de los hechos que fundamentan la solicitud (amenazas telefónicas, escritas, atentados, hechos de violencia, señalamientos), la identificación del origen de las amenazas (particulares, particulares con vínculos con el Estado, agentes del Estado, otros), las denuncias formuladas ante las autoridades, las medidas de protección de las cuales ya sean beneficiarios y sobre su efectividad, la descripción del contexto necesario para valorar la gravedad de las amenazas, la cronología y proximidad en el tiempo de las amenazas proferidas, la identificación de personas afectadas y su grado de riesgo; individualización de personas o grupos pertenecientes a una categoría de individuos en estado de riesgo y la descripción de las medidas de protección u otras requeridas. Asimismo, al evaluar esta información, se tienen en cuenta los siguientes elementos de contexto con relación al país al cual se refiere la solicitud: la existencia de un conflicto armado, la vigencia de un estado de emergencia, los grados de eficacia e impunidad en el funcionamiento del sistema judicial, los indicios de discriminación contra grupos vulnerables y los controles ejercidos por el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado.

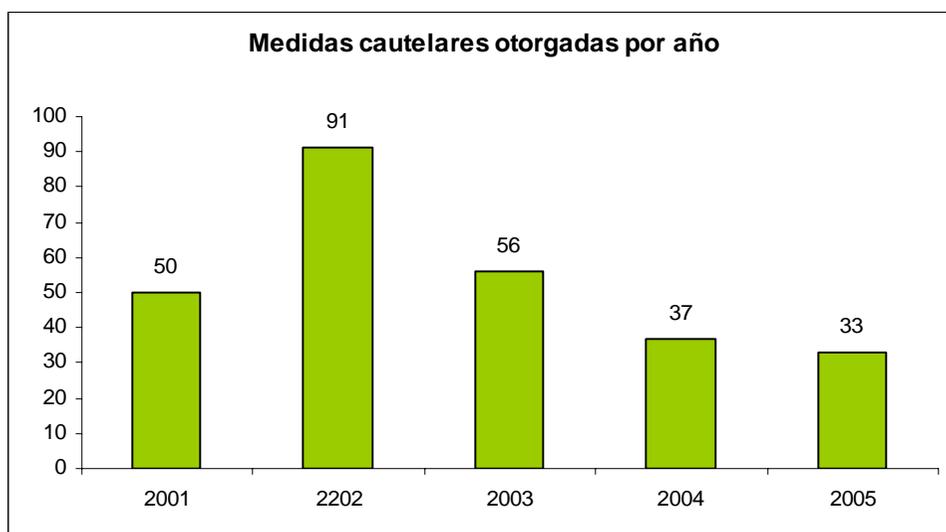
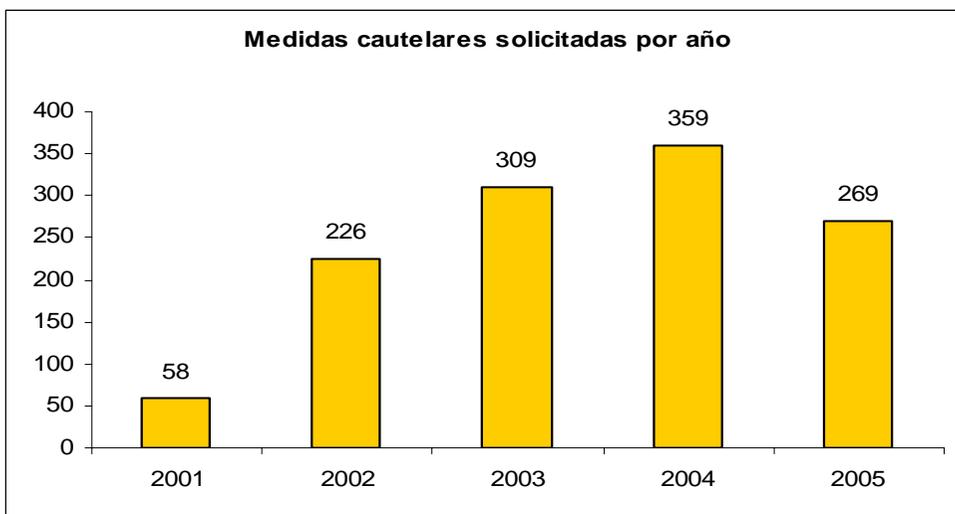
246. Igualmente, en el caso de la protección de la vida y la integridad física no sólo se hace referencia a medidas de seguridad requeridas por el beneficiario sino que también se ha insistido de manera consistente en la necesidad de investigar judicialmente las amenazas, actos de hostigamiento o atentados de los cuales haya sido víctima el beneficiario en forma directa u otras personas en su misma situación (por ejemplo, en el caso de los defensores de derechos humanos, otros miembros de la organización de la que hacen parte que hayan resultado ser víctimas fatales o que se encuentren en el exilio por causa de las amenazas). La Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que la investigación dirigida a esclarecer y eliminar las causas por las cuales se han otorgado medidas provisionales es parte de las medidas que debe adoptar el Estado para cumplir con su obligación de remover los factores de riesgo que aquejan al beneficiario.

247. La Comisión acoge con satisfacción las medidas que han adoptado muchos Estados para cumplir con las solicitudes de medidas cautelares, las cuales han incluido, en algunos casos, la implementación de sistemas de protección y análisis de riesgo, y llama a los demás Estados a adoptar sin dilación todas las medidas necesarias para evitar que las defensoras y defensores continúen siendo víctimas de acciones que impidan su libre ejercicio.

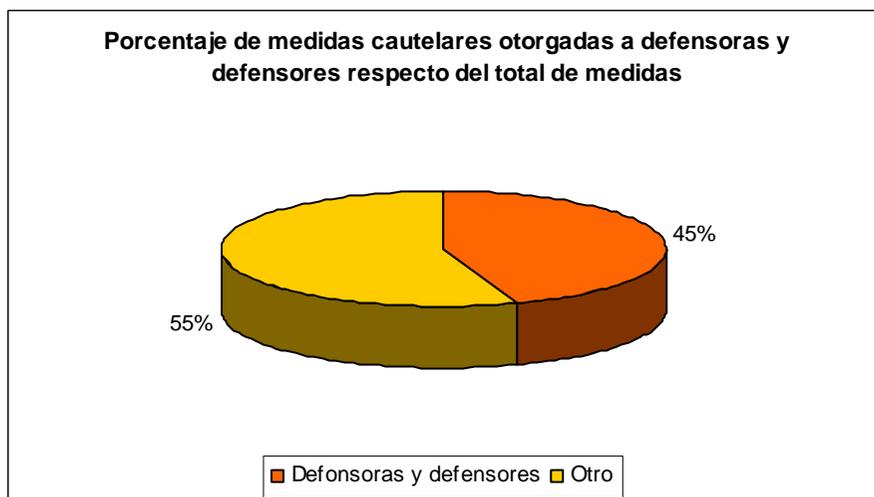
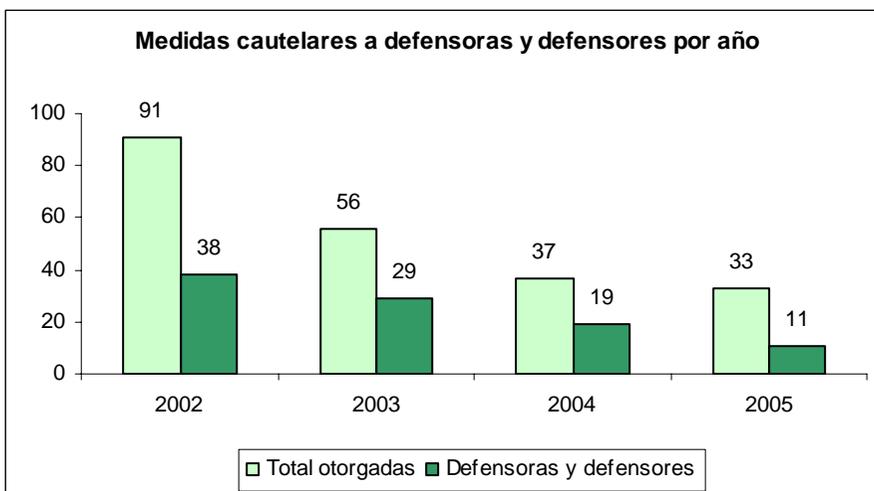
B. Medidas cautelares decretadas entre enero de 2002 y diciembre de 2005 para proteger a personas que ejercen actividades de defensa de los derechos humanos

248. A partir de la creación de la Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, la Comisión ha otorgado un total de 217 medidas cautelares¹⁸⁸ de 1163 solicitudes recibidas. Las gráficas que siguen muestran la relación de solicitudes recibidas y medidas efectivamente otorgadas durante los últimos años. Corresponde aclarar que el número de medidas cautelares otorgadas no refleja el número de personas protegidas mediante su adopción, toda vez que, como se observa a continuación, muchas de las medidas cautelares acordadas por la Comisión extienden protección a más de una persona y, en ciertos casos, a grupos de personas tales como comunidades, pueblos indígenas u organizaciones de la sociedad civil.

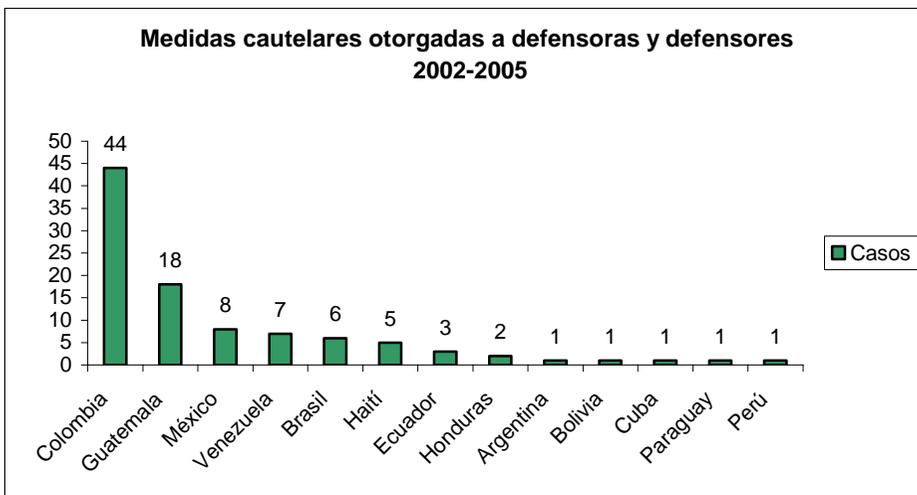
¹⁸⁸ El período analizado en este capítulo corresponde al lapso transcurrido entre enero de 2002 y diciembre de 2005.



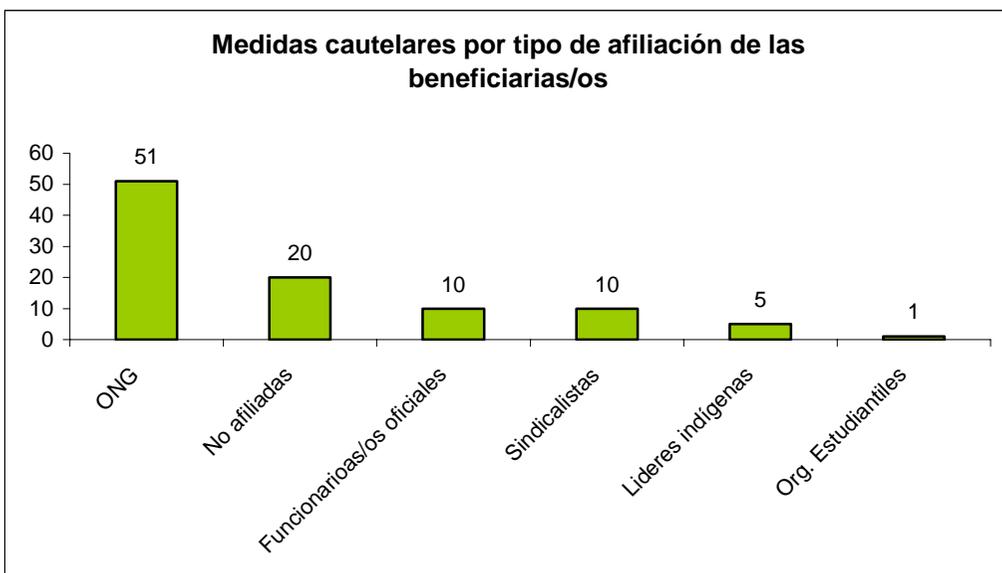
249. La Comisión nota con preocupación que el grupo que más se ha visto obligado a recurrir a la solicitud de medidas cautelares corresponde a aquellas personas que han recibido amenazas a sus propios derechos por sus gestiones destinadas a la defensa de los derechos humanos de otras personas. Así, del total de medidas cautelares otorgadas durante el período analizado (217), el 44,8% corresponde a medidas de protección otorgadas a defensoras y defensores de derechos humanos, lo que significa que 97 medidas en total han sido concedidas a este grupo de personas.



250. Del universo de medidas otorgadas a defensoras y defensores, la Comisión nota que la mayor concentración de amenazas provinieron de Colombia (44), Guatemala (18), México (8), Venezuela (7), y Brasil (6). Igualmente, preocupa la situación de Haití, país respecto del cual se concedieron 5 medidas de protección y se solicitó una medida provisional ante la Corte Interamericana.



251. De acuerdo con la afiliación de las personas beneficiarias de las medidas concedidas, se tiene que en la gran mayoría de casos éstas fueron otorgadas a personas vinculadas a organizaciones de la sociedad civil como organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, paz, desarrollo y medio ambiente. En segundo lugar, se posiciona un grupo de personas que no refirieron estar vinculadas directamente a una organización civil, pero que son personas que individualmente realizan tareas de defensa de los derechos humanos. En tercer lugar se ubicaron las funcionarias y funcionarios públicos como operadoras y operadores de justicia, personal de los servicios de medicina forense, personal de las fiscalías y procuradurías, y personas que ostentan cargos de elección popular como congresistas y cabildantes. Comparten el mismo tercer lugar las personas beneficiarias de medidas adujeron pertenecer a organizaciones sindicales. En cuarto lugar se ubicaron los líderes indígenas. Finalmente, en uno de los casos estudiados los beneficiarios pertenecían a una organización estudiantil.



252. La Comisión nota que las defensoras y defensores beneficiarios de medidas cautelares desarrollan actividades en distintos campos de promoción y protección de los derechos humanos. Una gran mayoría de ellos se dedica a la investigación judicial de graves violaciones como las desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, desplazamientos forzados, torturas y tratos crueles inhumanos y degradantes. Otras personas se dedican al control democrático del poder del Estado en cuestiones como denuncias de corrupción, denuncias de violencia policial y actividades de connivencia entre autoridades y grupos paramilitares o parapoliciales. Igualmente, personas que se dedican a la protección de los derechos de las niñas y niños, derechos de homosexuales, lesbianas, transgeneristas y bisexuales, derechos de las personas migrantes, y derechos culturales y territoriales de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, han sido víctimas de amenazas y riesgos a su vida e integridad con ocasión de su trabajo. La Comisión constata también, el grave riesgo en el que desarrollan sus reivindicaciones los líderes sindicales, sociales y estudiantiles en varios países.

253. En todos los casos de medidas otorgadas a defensoras y defensores, la Comisión concluyó que los hechos demostraban graves riesgos para la vida e integridad de estas personas y, en algunos casos, de sus familias. Las amenazas de muerte se verifican en casi todos los casos. Muchas amenazas se presentaron a través de notas escritas en las que se encuentran los mensajes y en algunos casos órdenes estrictas en donde se señala el plazo que tiene la persona amenazada para abandonar determinado lugar o reivindicación. Otro tipo de amenazas se verificaron a través de objetos que representan la muerte o violencia que aparecen en las oficinas o residencias de las defensoras y defensores, como es el caso de casquillos de bala o muñecos ensangrentados. En otros casos, las amenazas se realizaron a través de llamadas telefónicas intimatorias o insultantes. Un ejemplo de éstas es el caso de llamadas recibidas por un defensor en donde lo único que se escuchaba era música fúnebre.

254. Además, para la evaluación del riesgo de las defensoras y defensores, la Comisión ha tenido en cuenta que muchas de estas personas fueron víctimas de atentados con armas de fuego y otros artefactos explosivos como es el caso de “libros-bomba”. Otros antecedentes que demostraron la urgente necesidad de protección especial fueron los seguimientos tanto a defensoras y defensores como a miembros de sus familias. Es común que dichos seguimientos sean realizados por vehículos sin placas o números de identificación que acompañan los traslados de las defensoras y defensores o que se estacionan en lugares estratégicos como en frente de sus residencias u oficinas, o en lugares como los colegios a donde asisten las hijas e hijos de las personas amenazadas. Otras defensoras y defensores fueron privadas arbitrariamente de su libertad y obligados por la fuerza a subir a vehículos en donde fueron golpeados y amenazados. En uno de estos casos, una defensora fue privada de su conocimiento e introducida en la maletera de un vehículo y liberada en otra población a varios kilómetros de distancia.

255. Frente a estos hechos y el grave e inminente riesgo para la vida e integridad física que representan tanto para las defensoras y defensores como para sus familias, la Comisión ha hecho diversas solicitudes a los Estados involucrados. En general, la Comisión ha requerido a los Estados que adopten sin dilación todas las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de las personas beneficiarias. Esto se ha traducido, dependiendo de las circunstancias de cada caso, en el otorgamiento de protección perimetral a sedes, oficinas y residencias, escoltas policiales y privadas, mecanismos de protección personal como vehículos blindados y chalecos antibalas, traslados temporales, cambios de residencia y salidas del país.

256. La Comisión también ha solicitado a los Estados que al dar ejecución a las medidas, observen particular atención a las situaciones que produjeron el riesgo para que así, puedan desactivar integralmente los focos generadores de riesgo y se evite que

las situaciones denunciadas puedan repetirse. Igualmente, la Comisión encuentra que para que esto se lleve a cabo, es vital que los Estados den participación a las personas beneficiarias de las medidas en la planificación e implementación de las medidas de protección. Finalmente, para evitar la repetición crónica de las situaciones de riesgo, la Comisión solicita en todos los casos, como parte de las medidas de protección, que se lleve a cabo una investigación seria de los hechos, con el fin de identificar, procesar y sancionar a los autores materiales e intelectuales de los actos intimidatorios y de violencia.

257. A pesar de que la Comisión recibe con satisfacción la respuesta de los Estados en la mayoría de los casos en los que ha otorgado medidas de protección a defensoras y defensores, lamenta la falta de actividad pronta y adecuada para brindar protección efectiva en algunos casos, los cuales se han traducido en hechos fatales como la muerte de defensoras y defensores beneficiarios de medidas cautelares. Igualmente, la Comisión manifiesta su preocupación por la falta de avance de las investigaciones judiciales en la gran mayoría de los casos objeto de estudio. La Comisión reitera que la falta de persecución y sanción de los responsables de dichos hechos hace que no sea posible dismantelar estructuralmente las causales generadoras de riesgo y, por tanto, la falta de investigación adecuada no sólo perjudica las actividades diarias de las defensoras y defensores, sino que además aumenta el riesgo de que sean víctimas de mayores hechos de violencia. La Comisión hace un llamado a los Estados para que dediquen las acciones que sean necesarias para proteger de manera integral a las defensoras y defensores de derechos humanos, en especial aquellos que son beneficiarios de medidas cautelares y provisionales.

VIII. RESPUESTAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

258. La Comisión subraya la importancia del papel que asumen los órganos del Estado en la implementación del derecho internacional en materia de derechos humanos. En efecto, la implementación de los derechos humanos dentro del sistema internacional es en principio un asunto interno y, por lo tanto, los órganos de protección del Sistema Interamericano tienen un carácter subsidiario.

259. Con base en ello, y con la finalidad de analizar los avances logrados por los Estados en la protección de las defensoras y defensores de acuerdo con sus obligaciones asumidas con la Declaración y Convención Americanas y reafirmadas en los últimos períodos de sesiones de la Asamblea General de la OEA, la Unidad de Defensoras y Defensores realizó un cuestionario que envió a los 35 Estados miembros de la OEA. El cuestionario tenía 20 preguntas, divididas en tres temas: reconocimiento de las organizaciones de derechos humanos por parte de los Estados, protección por parte de los Estados y actos que impiden o dificultan las tareas de las defensoras y defensores de derechos humanos o sus organizaciones.

260. La Comisión agradece las respuestas recibidas de los Estados de Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En adelante, se presentará una reseña de las respuestas de los Estados, organizadas por cada uno de los temas de consulta.

A. Reconocimiento de las organizaciones de derechos humanos

261. La Comisión realizó cuatro preguntas a los Estados para determinar cuáles eran los requisitos legales exigidos por las autoridades para la conformación de organizaciones de la sociedad civil cuyo fin sea la promoción y protección de los derechos humanos, así como para establecer si las legislaciones internas consagran medidas diferenciadas entre organizaciones reconocidas legalmente y aquellas que no lo están. Además, la Comisión preguntó acerca de las posibilidades de ejercicio de la

defensa de los derechos humanos por parte de personas y organizaciones extranjeras en el territorio de los países americanos.

262. En primer lugar, la Comisión preguntó a los Estados qué tipos de figuras preveía su legislación en el desarrollo de la libertad de asociación referente a la defensa de los derechos humanos y si para tal efecto la normatividad interna preveía algún tipo de restricción. En general, los Estados respondieron que las libertades de reunión y asociación son derechos constitucionalmente reconocidos por sus legislaciones y que sus ciudadanos pueden hacer uso de ellos para la realización de actividades de protección de los derechos humanos.

263. Argentina expuso que su legislación no establece restricciones. Las personas que así lo deseen se pueden constituir como asociaciones civiles sin ánimo de lucro con personalidad jurídica, hacerlo informalmente de acuerdo a las normas del Código Civil, o constituirse como fundaciones con arreglo a las normas comerciales. Las asociaciones civiles sin ánimo de lucro deben surtir algunos requisitos como tener un estatuto fundacional, inscribirse en la Inspección General de Justicia y llevar libros de la Asamblea y contables.

264. Belice resaltó que su Constitución Política establece el derecho de asociación para todas las personas y, en virtud de tal derecho, las personas interesadas pueden conformar organizaciones no gubernamentales de acuerdo a lo dispuesto en el *Companies Act*. El Estado señaló además que dichas organizaciones son independientes de control gubernamental tanto en su operación como en su manejo.

265. El Gobierno de Chile expuso que en su ordenamiento no hay legislación especial para asociarse en torno a la defensa de los derechos humanos, por lo que debía recurrirse a las normas generales sobre la materia, contenidas en el Código Civil. Así, los requisitos para las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos son los mismos que para cualquier agrupación dentro del marco de la ley. Una organización que se formaliza asume el carácter de corporación de derecho privado. El Estado chileno indicó que para cumplir este requisito las organizaciones deben llenar el Estatuto Tipo elaborado por el Ministerio de Justicia, mediante el cual se solicita la concesión de la personalidad jurídica al Presidente de la República. Dicha autoridad concede la personalidad a través de un decreto que debe ser publicado en el Diario Oficial. La solicitud debe ser presentada al menos por seis personas o el número de personas exigidas para servir los cargos y funciones descritos en el respectivo estatuto. Estas personas no pueden tener antecedentes penales y deben tener medios económicos mínimos para ejercer sus actividades.

266. El Gobierno de Costa Rica indicó que la libertad de asociación está reconocida constitucionalmente y que la figura prevista en el ordenamiento para la conformación de este tipo de organizaciones es la asociación civil. No obstante, las organizaciones para la defensa de los derechos humanos pueden organizarse también como fundaciones o sindicatos –cuando se trate de defensa de los derechos de las trabajadoras y trabajadores-. Según la legislación Costarricense, toda asociación debe constituirse mediante un ordenamiento básico que rija sus actividades (estatutos). Además, para que una asociación ejerza lícitamente sus actividades debe estar inscrita en el Registro de Asociaciones que lleva el Ministerio de Gobernación. El Estado subrayó que la personería jurídica que se adquiere con la inscripción es declarativa y no constitutiva.

267. El Salvador indicó que si un grupo de personas desea asociarse para la defensa de los derechos humanos, la legislación salvadoreña le ofrece la posibilidad de constituir una asociación sin fines de lucro que se legaliza una vez que los socios fundadores eleven a escritura pública los estatutos de constitución y elijan a los miembros de los consejos de administración. Según las autoridades salvadoreñas, la

única restricción legalmente establecida es el impedimento a las personas extranjeras para constituir o ser fundadoras de una asociación, la cual sólo es admitida si la persona acredita residencia en el país.

268. El Gobierno de Honduras respondió que las libertades de asociación, reunión y petición tienen rango constitucional. En virtud de ello, para constituir diferentes tipos de organización es necesario hacer formal solicitud a la autoridad competente (Secretaría de Gobernación y Justicia o del Interior) para la obtención de Personería Jurídica que permite funcionar legalmente.

269. El Estado mexicano informó que su legislación prevé dos figuras jurídicas: las instituciones de asistencia privada y las asociaciones civiles. Las primeras se rigen por la ley de Participación Ciudadana, entre otras leyes, mientras que las últimas se regulan por las disposiciones del Código Civil. El Estado indicó que no había ninguna restricción más que el respeto por el derecho de los demás. Así, las personas que desean constituir una institución de asistencia privada o una asociación civil deben presentar solamente una solicitud escrita anexando el proyecto de estatutos.

270. Por su parte, Panamá indicó que su Constitución reconoce el derecho de reunión pacífica. A su vez, esta norma ha sido desarrollada por un decreto ejecutivo que reglamenta el reconocimiento como organizaciones de carácter social sin fines de Lucro a las asociaciones que desarrollen actividades de beneficio social. Según este decreto, toda organización que quiera obtener personería jurídica debe presentar un poder y solicitud a través de un abogado en "papel habilitado" donde contenga el fundamento jurídico de la asociación. Además, se debe presentar el acta de constitución y los estatutos. Los miembros de la junta directiva deben ser de nacionalidad panameña, a menos de que sean funcionarias o funcionarios de embajadas o personal diplomático. A la solicitud también se debe anexar el plan de trabajo para los primeros cinco años.

271. El Gobierno paraguayo expuso que cualquier grupo de personas tiene amplia facultad para asociarse para la defensa de los derechos humanos en el Paraguay, debido a que la Constitución reconoce la libertad de asociación. A su vez, legislativamente el Código Civil establece un apartado relativo a las asociaciones sin fines de lucro siempre que sus estatutos determinen sus fines específicos. La única limitación es que el objeto sea la consecución de fines lícitos, estando prohibidas la formación de organizaciones secretas y paramilitares. El gobierno paraguayo también indicó que la existencia de las personas jurídicas comienza desde que su funcionamiento haya sido autorizado por la ley o por el Poder Ejecutivo y se encuentren inscritas en el registro de la Dirección General de Registros Públicos.

272. El Perú también indicó que a nivel interno el derecho de asociación tiene rango constitucional. Según la legislación, las organizaciones de derechos humanos deben adoptar la forma jurídica de una organización sin fines de lucro por lo que sus actividades no estarán encaminadas hacia la consecución de un objetivo patrimonial o empresarial sino que deberán supeditarse a conseguir los medios que les permitan cumplir con sus objetivos. Además, indicó que en su jurisdicción las organizaciones pueden constituirse sin autorización previa, es decir, no están sujetas a aprobación administrativa o de cualquier otro tipo. La personería jurídica de estas organizaciones empieza a partir de la inscripción en el registro respectivo. El Estado resaltó que la inscripción es un requisito meramente declarativo mediante el cual se busca el ingreso a la formalidad.

273. El Gobierno Uruguayo refirió que su normativa no contiene ninguna restricción a la libertad de asociación, derecho que está constitucionalmente reconocido. La modalidad jurídica que contempla la normativa interna y que mejor se ajusta al reconocimiento de las organizaciones que se dedican a la protección y defensa de los derechos humanos es la de las asociaciones civiles o las fundaciones sin fines lucrativos.

Los requisitos para constituir dichas asociaciones son la presentación del estatuto escrito aprobado por la asamblea, el acta constitutiva de la asociación y los timbres notariales y otras tasas establecidas por la reglamentación.

274. Sobre el mismo tema, la Comisión preguntó a los Estados cuáles eran las diferencias, en caso de haberlas, en el tratamiento legal respecto de las organizaciones que están legalmente registradas ante las autoridades y aquellas que realizan sus labores de manera informal. Adicionalmente, la Comisión preguntó si había alguna diferencia entre personas y organizaciones extranjeras con aquellas nacionales. Respecto de la primera cuestión, los Estados en general indicaron que el registro de las organizaciones era declarativo y otorgaba a las organizaciones la posibilidad de ejercer derecho como personas jurídicas y, en algunos casos, participar de beneficios tributarios.

275. Así, Argentina señaló que la única diferencia notable entre las organizaciones informales y las organizaciones registradas es que las primeras son consideradas como simples asociaciones civiles y los miembros fundadores y sus administradores asumen responsabilidad solidaria por los actos de aquellas. Por otro lado, Argentina indicó que conforme a su legislación son personas jurídicas las asociaciones existentes en países extranjeros que existieren con iguales condiciones a las exigidas en Argentina.

276. Respecto de las diferencias entre organizaciones legalmente reconocidas y aquellas que no cuentan con reconocimiento, Belice indicó que la única distinción es que las reconocidas pueden beneficiarse de exención de impuestos. El Estado de Belice informó además que su legislación regula sin distinciones tanto las organizaciones nacionales como internacionales.

277. Chile sostuvo que, a diferencia de las organizaciones no registradas, las entidades que cuentan con personalidad jurídica poseen plena existencia legal pudiendo adquirir bienes, disponer de patrimonio propio, acceder a financiamiento público y privado, poseer cuentas bancarias y representar intereses ante Tribunales de Justicia. De igual forma, si no persiguen ánimo de lucro, las organizaciones gozan de beneficios tributarios. No obstante, las organizaciones sin personalidad jurídica pueden ejercitar derechos ciudadanos como personas naturales. Respecto de las organizaciones extranjeras Chile indicó que existe una reglamentación especial para extranjeros u organizaciones internacionales que deseen realizar actividades en Chile, y que no existen limitaciones especiales para las chilenas y chilenos que se desempeñen en tales organizaciones.

278. Costa Rica indicó que las organizaciones informales podían realizar el mismo tipo de actividades pero sus miembros responderían de forma individual por las mismas. Además, hay algunos beneficios económicos que pueden otorgarse a las asociaciones legalmente constituidas, a los que no tienen acceso las agrupaciones informales. Respecto de las organizaciones extranjeras, el Gobierno costarricense informó que las asociaciones extranjeras, según la ley de asociaciones, pueden actuar en Costa Rica cuando establezcan una filial o si se inscriben en el país. En caso de no cumplir con estas opciones, se encontrarían en la misma situación que las organizaciones informales. La única limitación para las personas extranjeras en Costa Rica, de acuerdo con el Estado, es que la Constitución les prohíbe ocupar los cargos de dirección de los sindicatos.

279. El Salvador manifestó que tanto las entidades legalmente reconocidas como las informales pueden desarrollar cualquier actividad lícita, de manera pacífica y sin armas. Sin embargo, las primeras son sujetos de derechos y se encuentran obligadas a tributación, aunque las asociaciones sin ánimo de lucro pueden ser declaradas de utilidad pública por parte de la Dirección General de Impuestos, excluyéndolas del pago

del impuesto de renta. De otro lado, El Salvador indicó que no hay en su legislación alguna reglamentación especial para que una persona extranjera desarrolle actividades de promoción de derechos humanos, salvo que no pueden fundar una asociación si no cuentan con residencia legal en el país. No obstante, el Estado reconoció que “lamentablemente la legislación referente a asuntos migratorios y de extranjería establece elevados ámbitos de discrecionalidad a las autoridades del Ministerio de Gobernación para considerar si un extranjero se está involucrando en asuntos de política interna, que es una causal de expulsión. Se corre el riesgo, por tanto, de un uso arbitrario de tal potestad que haga que las actividades de un extranjero en materia de promoción y protección de derechos humanos sean consideradas como un involucramiento en la política interna, y por esa vía se les expulse y reprima”.

280. Por su parte, Honduras expuso que las personas extranjeras tienen los mismos derechos que sus nacionales de acuerdo con lo establecido por la Constitución. Respecto de la diferencia entre organizaciones registradas e informales, Honduras señaló que las organizaciones no reconocidas “pueden ejercer sus actividades”.

281. México indicó que las organizaciones legalmente reconocidas tienen derecho a celebrar convenios de colaboración con el Estado, recibir estímulos fiscales, recibir donativos, hacer inversiones, recibir asesoría de la Junta de Asistencia Privada, entre otros beneficios. Por otro lado, las personas extranjeras que deseen internarse en el país para realizar labores de observación de los derechos humanos podrán ingresar al país como visitantes, en donde se les autorizará por un año prorrogable hasta por cuatro años. Si la internación tiene por objeto únicamente actividades de promoción, no se requiere más permiso que el de internación que se exige a todos los ciudadanos extranjeros.

282. El Estado panameño respondió que las organizaciones legalmente reconocidas tienen acceso a beneficios de tipo fiscal e incentivos tendientes a coadyuvar en sus operaciones, y a contratar y adquirir derechos y obligaciones a nombre de las organizaciones. El Estado agregó que bajo la normativa panameña ninguna organización, registrada o no, puede ser apoderada judicial. Respecto de la distinción entre personas extranjeras y nacionales, el Estado informó que no hay ninguna norma que establezca alguna distinción en el ejercicio de estos derechos.

283. El Gobierno del Paraguay indicó que las diferencias entre organizaciones legalmente constituidas y las que no lo están tienen que ver con las actuaciones ante las autoridades judiciales, policiales y administrativas del Estado. Para tales fines, las asociaciones legalmente constituidas pueden representar a las personas afectadas mientras que los grupos informales no tienen la innovación de la representatividad. En cuanto a las distinciones entre organizaciones extranjeras y nacionales, el Estado refirió que toda persona extranjera debe estar afiliada a una organización internacionalmente reconocida para realizar actividades de derechos humanos.

284. El Perú indicó que las asociaciones debidamente inscritas en los registros públicos pueden actuar ante terceros sin mayores limitaciones que las establecidas en la ley. Por el contrario, las que no cuentan con la indicada inscripción no tienen la personería jurídica suficiente para poder actuar con las mismas facilidades. Además, el Estado alegó que no hay ninguna limitación o distinción para personas extranjeras, salvo el cumplimiento de las disposiciones sobre residencia.

285. El Uruguay manifestó que las organizaciones informales no pueden comparecer en juicio, ni gozar de ventajas impositivas. Sin perjuicio de ello, el acceso a los mecanismos de participación ciudadana, como puede ser el trabajo en terreno, no está sujeto al reconocimiento oficial ni a la obtención de personería jurídica. Por otra parte, el Gobierno indicó que el reconocimiento de organizaciones internacionales cuya

sede principal se encuentre fuera del territorio uruguayo está sujeto al régimen especial regulado en el Decreto 334/70. Entre los beneficios que otorga dicha norma se encuentran, *inter alia*, el reconocimiento de personalidad jurídica, la inviolabilidad de sus locales y documentos, la exención de impuestos aduaneros y otros tributos, la exención de aportes laborales y la visa gratuita para la entrada y salida del país.

B. Protección por parte del Estado

286. En la segunda sección del cuestionario, la Comisión indagó acerca de los medios de protección creados por los Estados para evitar que las defensoras y defensores sean víctimas de restricciones ilícitas o represalias por su labor. En primer lugar, la Comisión preguntó a los Estados si contaban con espacios de diálogo con las organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos

287. De acuerdo con las respuestas de los Estados, la Comisión encuentra que en su mayoría las instancias estatales que más contacto y diálogo sostienen con las organizaciones de derechos humanos son las Defensorías del Pueblo. Así, los Gobiernos de Argentina, Costa Rica, Panamá y Venezuela indicaron que la instancia fundamental de diálogo era la Defensoría del Pueblo o de los habitantes.

288. Belice expuso que el Gobierno prevé una instancia de diálogo que permite reuniones trimestrales con el Primer Ministro. El Gobierno destacó que esta es la primera vez que el Poder Ejecutivo reconoce la importancia de la sociedad civil, incluyéndola en el portafolio ministerial.

289. El Gobierno de Bolivia se refirió a la creación de su “Estrategia Nacional de Derechos Humanos”, la cual señaló como un mecanismo para formular y ejecutar políticas públicas que promuevan la defensa y el respeto por los derechos humanos. Este mecanismo está a cargo de un Consejo Interinstitucional compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y Culto, de la Presidencia, Educación, Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Desarrollo Sostenible y representantes de la Comunidad de Derechos Humanos. La Estrategia Nacional además cuenta con la Comisión Interministerial de Derechos Humanos que está compuesta por todos los viceministerios del poder ejecutivo y tiene la misión primordial de elaborar informes estatales sobre derechos humanos para los diferentes organismos internacionales.

290. El Gobierno de Chile indicó que sus Ministerios sirven de enlace y reciben en forma habitual solicitudes en materias de derechos humanos. Adicionalmente, la Secretaría General de Gobierno, a través de la División de Organizaciones Sociales, ha creado Unidades Orgánicas y ha desarrollado programas de atención a entidades que representen a la sociedad. A partir de julio de 2001 se puso en funcionamiento la “Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas” (Comisión Defensora Ciudadana), cuya misión es velar por la defensa y protección de las personas ante acciones u omisiones de los órganos del Estado una vez que el ciudadano ha agotado las gestiones respectivas sin obtener respuesta.

291. Costa Rica expuso que, además del trabajo que realiza la Defensoría de los Habitantes, el Estado institucionalizó como instancias de diálogo al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia; las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia; el Foro permanente sobre la Población Migrante; y los Consejos Regionales Ambientales.

292. El Estado salvadoreño señaló que “lamentablemente no existe en El Salvador alguna instancia de diálogo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil o individuos que trabajan en la defensa de los derechos humanos. Por el contrario, en muchas ocasiones, la relación entre ellos se ha hecho muy tensa”.

293. Honduras indicó que su Gobierno prevé una instancia de diálogo que es el Foro Nacional de Convergencia (FONAC) que integra instituciones del Estado, organizaciones sociales y políticas, iglesia y otras. El Estado indicó que este Foro establece y promueve el consenso en temas sociales de derechos humanos y otros.

294. México respondió que la instancia que canaliza el diálogo es la Comisión Intersectorial para la Atención de los Compromisos de México en Materia de Derechos Humanos, creada en 1997 para coordinar las posiciones de las diferentes dependencias de la Administración Pública con el objetivo de dar cumplimiento a los compromisos internacionales. Como parte de esta Comisión se instaló el Mecanismo de Diálogo entre la Comisión Intersecretarial y las organizaciones de la sociedad civil con el propósito de crear espacios institucionales de interlocución con las organizaciones no gubernamentales.

295. El Paraguay, además de destacar la creación de la Defensoría del Pueblo, señaló que se han conformado Comisiones Interinstitucionales con representantes del Estado y de la sociedad civil. El Estado indicó que dichas Comisiones han realizado acciones concretas como visitar los cuarteles a fin de investigar el reclutamiento de niños soldados, visitar las penitenciarías y las Comisarías del País a fin de investigar la calidad de vida de los reclusos y adultos, dar una solución a las demandas de las Comunidades Indígenas y asistir a niños que habitan en la calle.

296. El Perú indicó que el Estado cuenta con el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que está encargado de promover, coordinar y difundir la tutela y vigencia de los derechos humanos y asesorar al poder Ejecutivo en dicha materia. El CNDH está compuesto por el Ministro de Justicia y varios representantes de otros ministerios, del Poder Judicial y del Ministerio Público.

297. Asimismo, con el objeto de conocer las acciones estatales de prevención de violaciones a través de la promoción de la cultura de los derechos humanos, la Comisión preguntó a los Estados sobre el grado de capacitación de las funcionarias y funcionarios públicos en materia de derechos humanos, así como cuáles eran los mecanismos implementados por el Estado para promover la difusión y aplicación de los órganos del Sistema y las decisiones de sus órganos en materia de defensoras y defensores de derechos humanos.

298. Argentina indicó que la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación comenzó en 2002 el dictado de cursos permanentes de capacitación en la disciplina para agentes administrativos, incluyendo a las fuerzas de seguridad. Belice señaló que el Ministerio de Desarrollo Humano ha hecho un intento al respecto dirigido al personal del Ministerio que trabaja con derechos de las mujeres, las niñas y los niños. Bolivia, por su parte expuso que el Defensor del Pueblo tiene la misión de diseñar, ejecutar y supervisar programas para la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos, y como parte de esa misión, el Defensor capacita funcionarias y funcionarios públicos, incluyendo la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Asimismo, el Consejo de la Judicatura hace lo propio en la Rama Judicial y en la Fiscalía.

299. El Gobierno chileno manifestó que cuenta con cursos de carácter general dictados por especialistas, cuyos contenidos mínimos incluyen capacitación en instrumentos internacionales y recepción nacional de tratados internacionales de derechos humanos. Chile indicó también que a partir del año 2000, las Fuerzas Armadas poseen formación especializada en derechos humanos y derecho internacional humanitario en sus cátedras de formación militar.

300. Costa Rica informó que las operadoras y operadores de justicia reciben de la Escuela Judicial un programa de capacitación en temas como violencia intrafamiliar, derechos de la niñez, derechos de personas refugiadas, derechos de los

pueblos indígenas y derecho internacional humanitario, entre otros. En el mismo sentido, el Estado salvadoreño indicó que la Academia Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de la Judicatura son las entidades encargadas de impartir la capacitación en materia de derechos humanos a las funcionarias y funcionarios públicos. Honduras informó que al personal de la Fiscalía y demás operadoras y operadores de justicia se les capacita a través de diplomados y en algunos casos se les da la oportunidad de que acudan a seminarios internacionales como el Curso Interdisciplinario dictado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

301. México indicó que en materia de educación en derechos humanos se han impulsado diversos cursos y programas. Así, se incluyó la materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en los planes de estudio del Sistema Educativo Militar y en los programas permanentes de Adiestramiento e Instrucción de las unidades, dependencias e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Además, el Estado citó varios programas de capacitación en derechos humanos de los que se han beneficiado miembros de la Fuerza Pública, incluyendo educación a nivel de postgrado, diplomados y otras capacitaciones.

302. Panamá reseñó que el personal de defensores públicos, administradores de justicia y los miembros de la Policía Nacional han sido capacitados en materia de derechos humanos a través de seminarios, talleres, conferencias e incluso estudios especializados. Además, el Estado panameño adujo que para promover la difusión y aplicación de los instrumentos del Sistema y las decisiones de sus órganos en materia de derechos humanos, se ha incorporado el estudio de derechos humanos en los currículos de las escuelas y universidades.

303. El Paraguay indicó que las funcionarias y funcionarios del Estado son beneficiarios en forma regular con programas de capacitación en derechos humanos, algunos generados por las propias instituciones como el Poder Judicial, el Ministerio Público y otros con el apoyo de la cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales. Asimismo, el Estado indicó que el mecanismo más utilizado para promover la difusión y aplicación de los derechos humanos es a través de la realización de simposios y talleres donde participan todas las instituciones del Estado que se relacionan con el área y las organizaciones de la sociedad civil, así como invitados especiales y víctimas de violaciones a los derechos humanos, quienes participan en los debates públicos realizados en dichos actos y acontecimientos, ampliamente difundidos.

304. El Gobierno del Perú respondió que tanto el Ministerio Público, el Poder Judicial, como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas incluyen en las capacitaciones que brindan a su personal contenidos temáticos relacionados con los derechos fundamentales de la persona humana. Estas capacitaciones se complementan con aquellas que se propician por el Consejo Nacional de Derechos Humanos. Además, el Estado indicó que cuenta con la ley 25.211 sobre la difusión y enseñanza de la Constitución Política y de los Pactos y Convenios sobre defensa, promoción y desarrollo de los derechos humanos, a través de la cual se imparte educación en la materia.

305. El Gobierno uruguayo sostuvo que tanto el personal de fiscales, defensoras y defensores de oficio, así como el personal judicial son egresados de la carrera de derecho de las universidades nacionales, las cuales dentro de sus programas integran la enseñanza de derechos humanos. Asimismo ocurre con las Fuerzas Armadas y los Funcionarios Policiales donde los cursos de ingreso y de ascenso contienen asignaturas dedicadas al estudio de los derechos humanos.

306. Venezuela indicó que la Defensoría del Pueblo cumple con una labor divulgativa y ha diseñado varios programas de formación en derechos humanos destinados a diferentes organismos del Estado. Además, el Estado creó el Área de Seguridad Ciudadana y Fuerza Armada Nacional (FAN) con el fin de lograr la

sensibilización de los miembros de la Fuerza Pública y optimizar los sistemas, planes y mecanismos de protección de los derechos humanos. Asimismo, se recomendó a las autoridades educativas de las instituciones de formación de agentes policiales que incluyan en su currículo la enseñanza de los derechos humanos.

307. El siguiente grupo de preguntas estuvo dirigido a indagar los mecanismos adoptados por los Estados para otorgar medidas de protección a las defensoras y defensores cuando son víctimas de acciones que les impiden ejercer libremente su labor. Así, la Comisión preguntó cuáles son las normas y medidas adoptadas a nivel interno para garantizar la libertad de defender los derechos humanos, cuáles son los órganos encargados de promover la observancia de las normas del Sistema Interamericano en materia de defensoras y defensores y, en especial, si algún órgano específico se encarga de la protección de las defensoras y defensores y cuáles son sus funciones.

308. Argentina informó que su Constitución Política establece los derechos y libertades para todas las personas, entre las que se cuentan las defensoras y defensores. El Estado no indicó un órgano especialmente dedicado a la protección de las defensoras y defensores, pero señaló que el Defensor del Pueblo de la Nación, las Defensorías Provinciales, las Secretarías de la Nación y Provinciales, el Instituto Nacional contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia, y el Instituto Indigenista son algunas de las instituciones que se encargan de promover la observancia de las normas en materia de protección de defensoras y defensores. Además, para la protección de estos derechos, la Constitución argentina prevé el recurso de amparo.

309. Belice también indicó que su Constitución reconoce los derechos fundamentales entre los que se encuentran, *inter alia*, el derecho a la vida, libertad personal, libertad de reunión, asociación y expresión. El Estado señaló que no hay una agencia específicamente dedicada a la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos. Sin embargo, adujo el Estado, se cuenta con la *Office of the Parliamentary Commissioner*, conocida como *Ombudsman*, la cual está encargada de investigar quejas ciudadanas respecto de corrupción o actividades ilegales de funcionarias y funcionarios públicos. Dentro de las atribuciones de esta oficina están las de solicitar apoyo en sus labores a las autoridades públicas, las cuales están obligadas a adoptar todas las medidas necesarias para asistir al *Ombudsman*.

310. El Salvador expuso que la protección de los derechos establecidos por la Constitución y las leyes a todas las personas que habitan su territorio está a cargo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema. Así, el Estado indicó que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos posee un amplio mandato constitucional que le habilita a velar por el respeto y garantía de los derechos humanos, investigar de oficio o por denuncia casos de violación a derechos humanos, realizar y publicar informes, entre otras. La Procuraduría cuenta con una planta de 425 personas de las cuales no más de 60 poseen conocimientos en materia jurídica, siendo el resto personal administrativo.

311. El Gobierno mexicano respondió que cuenta con un grupo de dependencias federales compuesto por las Secretarías de la Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República que se reúnen con los posibles beneficiarios para discutir las medidas que deben tomarse para la protección no sólo de defensoras y defensores, sino también de las posibles víctimas de violaciones a los derechos humanos. El grupo está compuesto por cuatro secretarías las cuales trabajan en el Proyecto de Bases de Colaboración de conformidad con la Ley Orgánica de Administración Pública Federal.

312. Los Gobiernos de Costa Rica, Chile, Uruguay y Venezuela indicaron que dado que en sus países no se presentan actos que impidan el normal desarrollo de las

actividades de las defensoras y defensores de derechos humanos, no cuentan con mecanismos específicos para la protección de estas personas. Asimismo, los Gobiernos de Honduras, Panamá, Paraguay y Perú indicaron que no cuentan con ninguna medida específica para la protección de defensoras y defensores.

313. En la siguiente sección del cuestionario, la Comisión preguntó a los Estados cuál era el mecanismo interno utilizado para canalizar las medidas cautelares otorgadas por la Comisión. El Gobierno Argentino expuso que, según la naturaleza de la medida ordenada, la autoridad pública nacional o provincial adopta las medidas correspondientes. Bolivia indicó que una vez el Estado recibe la solicitud a través de la Cancillería, la remite al Viceministerio de Justicia, el cual coadyuva en la coordinación de las demás instancias del Estado para viabilizar las medidas ordenadas. Chile sostuvo que a través de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores se solicitan informes periódicos a las instituciones que dan cumplimiento a las medidas.

314. El Salvador reseñó que no cuenta con un mecanismo legalmente previsto para tal propósito. En la práctica, la Cancillería luego de ser informada de la adopción de las medidas, comunica a la instancia estatal concernida solicitándole información. El Estado indicó además que “la efectividad de este mecanismo está francamente en duda, y se puso muy claramente de manifiesto su inutilidad en el tratamiento de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH en el caso relativo a personas viviendo con VIH/SIDA, lo que provocó el fallecimiento de cerca de la tercera parte de las víctimas”.

315. El Gobierno mexicano informó que su Proyecto Bases de Colaboración prevé la creación de un Comité de Seguimiento y Evaluación para la implementación de medidas cautelares o de protección. Este Comité está encargado, entre otras, de recibir, analizar y en su caso, turnar a la autoridad competente las solicitudes de medidas cautelares que sean puestas a su consideración, así como proponer a las autoridades competentes las medidas cautelares o de protección necesarias e indispensables.

316. El Estado panameño señaló que las medidas se envían, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la autoridad administrativa o judicial competente del caso o Proceso. De ser medidas que impliquen un proceso judicial se tramitan a través de la presidencia de la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría General de la Nación. Por su parte, el Gobierno paraguayo indicó que la implementación de las medidas se realiza a través de las distintas reparticiones creadas para la defensa y promoción de los derechos humanos a nivel de los tres poderes y el trabajo conjunto en comisiones para el efecto. Las acciones de estas reparticiones son informadas a la Comisión a través del Ministerio de Relaciones Exteriores en forma conjunta con la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo.

317. El Estado del Perú explicó que al recibir la solicitud de medidas, tratándose de situaciones vinculadas a la salud, se establece la coordinación inmediata a través del Ministerio de Justicia con el Sector Salud a fin de realizarse una visita a la persona y constatar su estado de salud y verificar las atenciones que requiere. De dichas acciones se informa a la Comisión a través de la Cancillería. Cuando se trata de amenazas contra la integridad física de las personas, el Ministerio de Justicia se comunica con el Ministerio del Interior quien a través de una comisión especial realiza una visita a la persona de que se trate con la finalidad de obtener información detallada sobre la situación y poder adoptar medidas para la custodia y el patrullaje en resguardo de la integridad física de la persona afectada, su familia y bienes.

C. Actos que impiden o dificultan las tareas de las defensoras y defensores de derechos humanos o sus organizaciones

318. La sección final del cuestionario elaborado por la Comisión estuvo dirigida a indagar sobre los actos cometidos en contra de las defensoras y defensores y las medidas de protección, investigación y sanción de estas conductas adoptadas por los Estados. Así, la Comisión preguntó a los Estados si en sus países se verificaban actos que directa o indirectamente impiden o dificultan las tareas de las defensoras y defensores. En caso de presentarse dichas restricciones, se solicitó a los Estados que indicaran cuáles medidas han impulsado para prevenir dichos ataques, en cuántos casos se han logrado sentencias condenatorias y cómo está organizado el sistema judicial para responder a actos de esta naturaleza. Finalmente, la Comisión preguntó a los Estados si se enfrentaban a algún obstáculo para lograr una efectiva protección a la actividad de las defensoras y defensores de derechos humanos.

319. El Estado argentino expuso que “últimamente se han registrado atentados contra personas que integran asociaciones defensoras de los derechos humanos”. Para la investigación y sanción de estos hechos, el Gobierno adujo que se cuenta con mismo sistema de justicia que interviene en cualquier otro delito, a través de la ley de enjuiciamiento penal común. No obstante, el Estado argentino afirmó que salvo los referidos a los partícipes de las violaciones cometidas durante la última dictadura militar, no se conocen casos en los que se haya podido individualizar a los autores, cómplices y encubridores de los atentados a las defensoras y defensores de derechos humanos. Según el Gobierno, solamente se han podido identificar autores en algunos ataques cometidos por neonazis por motivos antisemitas, quienes fueron llevados a juicio. Argentina agregó que el principal obstáculo que enfrentan las personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos puede estar configurado por la falta de políticas específicas orientadas a la difusión y promoción de los derechos humanos en los ámbitos tanto de la administración pública como del poder judicial.

320. Belice indicó que se han presentado algunas instancias de confrontación entre autoridades públicas y organizaciones de derechos humanos. Los temas que comúnmente generan dichas confrontaciones se refieren a situaciones de abuso policial, pero no han impedido, según el Estado, que las defensoras y defensores desarrollen su trabajo. Respecto de la pregunta sobre si hay condenas que recaigan sobre autores de violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de defensoras y defensores, Belice respondió que a la fecha no se había producido ninguna condena.

321. Bolivia indicó que no tenía registro de actos del Estado que directa o indirectamente impidieran o dificultaran las tareas de las personas, grupos u organizaciones que trabajan en la protección y promoción de los derechos humanos. No obstante, el Estado resaltó que tenía dificultades para lograr una efectiva protección de la actividad de las defensoras defensores de derechos humanos debido a la falta de normativa especial y de un mecanismo estatal específico que se ocupe del tema. El Gobierno señaló que por esta razón inició el trabajo de un Anteproyecto de Defensores.

322. El Estado Chileno respondió que en su jurisdicción no se realizan actos que directa o indirectamente impidan o dificulten las tareas de las defensoras y defensores de derechos humanos. El Estado agregó que en los últimos 12 años no se ha tenido conocimiento de denuncias de miembros de organizaciones de derechos humanos en contra del Gobierno ni de sus funcionarios por ataques contra la vida, la integridad personas, amenazas, hostigamientos, violaciones de domicilio, injerencias arbitrarias o atentados de algún tipo contra de estas entidades. Tampoco se ha tenido noticias de interceptaciones telefónicas, electrónicas u otras.

323. De la misma manera, Costa Rica indicó que en su país no se verifican actos que dificulten las tareas de las defensoras y defensores. Por el contrario, las

actividades de protección y promoción de los derechos humanos son, en general, muy bien recibidas.

324. El Salvador expuso que en los últimos tiempos no se ha conocido de casos que impliquen ataques contra la vida, la integridad personal, amenazas o hechos de hostigamiento contra defensoras o defensores. No obstante, algunos casos se han presentado con relación a la violación de instalaciones donde operan organizaciones de derechos humanos. Al respecto, la respuesta del Estado indicó que “hay fuertes sospechas -pero ausencia de evidencias- que desde el Organismo de Inteligencia del Estado se realizan intervenciones telefónicas y electrónicas a múltiples personas, incluyendo a defensoras y defensores de derechos humanos, no obstante la prohibición constitucional expresa”. Además, el Estado destacó “con suma preocupación” que la legislación salvadoreña reconoce que la personalidad jurídica es concedida mediante la inscripción en el Registro de Asociaciones y Fundaciones y en esa entidad hay una tardanza excesiva para lograr la inscripción, con lo cual, los esfuerzos asociativos y fundacionales se encuentran contenidos hasta que esta dependencia disponga la inscripción. El Estado indicó que no se conocen medidas directamente impulsadas por el Estado para prevenir estos actos y que tampoco se conoce de sentencias condenatorias en casos de violaciones a los derechos humanos de defensoras y defensores. El Salvador concluyó que en el ámbito legal no hay obstáculos para lograr una efectiva protección de la actividad de las defensoras y defensores de derechos humanos, pero los obstáculos se presentan dada la falta de voluntad política para impulsar un clima de amplio respeto a los derechos humanos.

325. Honduras señaló que en su país se presentan algunos actos que impiden la libre defensa de los derechos humanos, entre los cuales se destacan los ataques contra la vida y la integridad personal de las defensoras y defensores. Respecto de estos hechos, señaló el Estado, la Fiscalía General de la República, el Ministerio de Seguridad, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Judicial promueven investigaciones, así como también las medidas correctivas y sancionatorias respectivas para evitar la impunidad. No obstante, señaló la respuesta estatal, en muy pocos casos se ha logrado sentencias condenatorias. La respuesta también indicó que el Estado de Honduras enfrenta algunos obstáculos para lograr una efectiva protección de la actividad de las defensoras y defensores de derechos humanos como son las reticencias de los ciudadanos en algunos casos para cooperar con los operadores de justicia por temor a sufrir represalias, y la falta de coordinación interinstitucional.

326. El Estado mexicano expuso que “la histórica desconfianza mutua entre gobierno y sociedad civil, sumada a la equivocada percepción de algunos sectores de la sociedad de que las defensoras y defensores de derechos humanos defienden delincuentes, ha permitido que, sobre todo en ámbitos locales, el trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos se desarrolle en un ambiente hostil”. Además, según el Gobierno, anteriores administraciones nunca reconocieron abiertamente la importancia de la sociedad civil, ni condenaron enérgicamente los ataques y amenazas contra las defensoras y defensores, lo que contribuyó a un ambiente tenso en el que las defensoras y defensores de derechos humanos llevaban a cabo su trabajo. Según el Estado, se suma a lo anterior la falta de legislación adecuada que facilite el desarrollo del trabajo y la obtención de recursos de las organizaciones. El Estado indicó que funcionarios del actual Gobierno, incluido el Presidente de la República han manifestado en diversos foros su respeto por las defensoras y defensores de derechos humanos y lo necesario y útil que resulta su trabajo para el país. Adicionalmente se han hecho campañas de promoción general de los derechos humanos y la cultura de los derechos humanos, además de que se les reconoció un lugar permanente a las organizaciones en la Comisión Intersecretarial de Política de derechos humanos. Respecto de condenas judiciales a quienes hubieren cometido delitos en contra de las defensoras y defensores, el Estado respondió que no cuenta con información al respecto. El Estado indicó que los principales obstáculos que enfrentan

las defensoras y los defensores en México son las inercias del pasado y la cultura heredada de falta de respeto por los derechos humanos.

327. El Estado panameño respondió que no se han verificado o constatado ninguno de los actos que señaló la Comisión como ejemplos de actos de violencia en contra de las defensoras y defensores. No obstante, el Estado indicó que dispone de mecanismos institucionales como el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo para investigar estos hechos en caso de que éstos se presenten. Además, las personas que habitan la República de Panamá cuentan con procedimientos como el hábeas Corpus, el amparo de garantías constitucionales, y el derecho de petición para reivindicar sus derechos.

328. Paraguay respondió que en su territorio se registran algunas amenazas de muerte y hostigamientos contra las organizaciones de derechos humanos, pero que dichas amenazas no han llegado a concretarse. Además, pocas veces se han recibido denuncias otros hechos de vandalismo contra defensoras y defensores. El Estado señaló que para prevenir estos casos la Nación paraguaya prevé varias medidas. Sin embargo, el Estado se refirió a que aun cuando la justicia cuenta con leyes adecuadas, generalmente no son impulsadas en forma adecuada por las partes de la acción penal, quienes no proveen de los datos y pruebas contundentes que hagan adecuadas las medidas. Así, los casos de condenas judiciales por estos hechos son escasas, debido a la falta de pruebas fehacientes, “aunque se han registrado 20 casos aproximadamente” en los que se han dictado sentencias condenatorias. El Estado concluyó que no encuentra obstáculo en cuanto a la voluntad política y los mecanismos implementados para la protección de los derechos humanos; al contrario cada día desarrolla más mecanismo de prevención y protección en la materia. Según el Estado, el único obstáculo que imprevistamente aparece, es el factor económico, para que las acciones puedan tener mayor cobertura y efectividad.

329. El Gobierno peruano señaló que en la actualidad no se verifican actos que, directa o indirectamente, impidan o dificulten las tareas de las personas que trabajan en la promoción de los derechos humanos. Así, reestablecida plenamente la democracia en el país, no existen dificultades en la labor que desarrollan las defensoras y defensores de derechos humanos, lo que en términos generales incluye a todas las personas que desarrollan actividades de difusión y promoción de los derechos humanos, no solo desde la sociedad civil sino desde la perspectiva del propio Estado. De la misma manera, el Gobierno uruguayo y el Gobierno venezolano respondieron que no se presenta ningún obstáculo para la defensa de los derechos humanos en sus respectivos países.

IX. CONCLUSIONES

A. La importancia de la labor desarrollada por defensoras y defensores de derechos humanos

330. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresa su reconocimiento por el admirable trabajo de miles de defensoras y defensores de derechos humanos para dar efectividad a los derechos humanos de los habitantes de la región americana. La Comisión estimula y apoya a las defensoras y defensores de derechos humanos y reconoce que éstos son el enlace entre la sociedad civil en el plano interno y el sistema de protección de los derechos humanos en el plano internacional. Su papel en la sociedad es fundamental para la garantía y salvaguarda de la democracia y del Estado de derecho.

331. Este rol irremplazable de las defensoras y defensores de derechos humanos ha sido reconocido por los Estados americanos mediante múltiples Resoluciones de la Asamblea General, y mediante la firma y ratificación de tratados que

protegen sus derechos. Entre ellos la Carta Democrática Interamericana, la Declaración y la Convención Americanas. Ha sido reconocido asimismo, por los órganos de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y por diversos órganos internacionales, tales como las Naciones Unidas y la Comisión Africana.

B. Problemas que enfrentan las defensoras y defensores en su trabajo

332. La CIDH está seriamente preocupada por la grave situación de inseguridad y peligro en las que realizan su trabajo las defensoras y defensores en el hemisferio. Los asesinatos, desapariciones forzadas, agresiones, amenazas, identificación de éstos como enemigos o blancos legítimos, las campañas de desprestigio, las acciones legales orientadas a intimidarlos, la violación de domicilio y las actividades ilegales de inteligencia dirigidas contra defensoras y defensores son mecanismos utilizados para impedir o dificultar su labor, y constituyen una realidad cotidiana en el quehacer de estos actores. La Comisión recuerda que cuando se ataca a un defensor o defensora, quedan desprotegidas todas aquellas personas para quienes el defensor o defensora trabaja.

333. Adicionalmente, la Comisión ha constatado otras formas indirectas de obstaculizar el trabajo de las defensoras y defensores. En ellas se incluyen, entre otras, la falta de acceso a la información en poder del Estado, las restricciones a las posibilidades de financiamiento de las organizaciones de defensoras y defensores, las cuales van desde las restricciones financieras hasta las sanciones penales; y las restricciones y dilaciones al reconocimiento legal de dichas organizaciones.

334. La Comisión lamenta, asimismo, que declaraciones de agentes del Estado hayan puesto en situación de riesgo y vulnerabilidad a las defensoras y defensores y sus organizaciones. Tales declaraciones son contrarias a los compromisos asumidos por los países americanos al ratificar la Convención Americana y a reiteradas expresiones de apoyo a la labor de los defensores manifestadas en las Asambleas Generales de la OEA.

335. La Comisión manifiesta especialmente su profunda preocupación por el alarmante índice de impunidad existente en los países del Hemisferio. Ello contribuye al aumento del número de ataques y amenazas y demás violaciones contra las defensoras y defensores de derechos humanos. La falta de una investigación seria de las denuncias que involucran a los defensores en algunos casos, así como la lentitud de la administración de justicia en otros, sumadas al desconocimiento por parte de los Estados que los defensores enfrentan obstáculos en el ejercicio de sus actividades y que, como consecuencia, requieren una protección especial, son todos factores que dan lugar a la impunidad de los violadores de derechos humanos. La impunidad fomenta la vulnerabilidad de las defensoras y defensores, debido a que genera la percepción de que es posible violar los derechos humanos sin obtener castigo.

C. Grupos de defensores especialmente vulnerables

336. La CIDH destaca que los Estados deben otorgar especial atención a ciertos grupos de defensoras y defensores de derechos humanos están más expuestos al menoscabo de sus derechos que otros¹⁸⁹. En este sentido, cabe señalar a los líderes sindicales, que se exponen especialmente durante los períodos que anteceden a los conflictos laborales, a los líderes sociales que realizan u organizan manifestaciones públicas, a los líderes indígenas que defienden sus derechos como pueblos indígenas, a los líderes afrodescendientes y a los operadores de justicia, especialmente en cuanto sustancian causas sobre violaciones a derechos humanos. Asimismo, cabe señalar que

¹⁸⁹ En este sentido, ver también UN, E/CN.4/2003/104 § 23.

las defensoras de derechos humanos en razón de su género, están expuestas a amenazas o ataques específicos de carácter sexual, como amenazas de violación sexual o de ataques sexuales.

D. Deber de garantía y protección

337. La Comisión entiende que ello se debe a que, lamentablemente, el avance normativo internacional no ha ido acompañado de las políticas internas adecuadas. La CIDH concluye que, pese a algunos mecanismos de protección existentes y al creciente apoyo de los Estados en el plano internacional a la labor que desempeñan las defensoras y defensores de derechos humanos, en los últimos años se ha agravado la situación de peligro e inseguridad que éstos enfrentan en muchos países del hemisferio.

338. Aún en los Estados que crearon mecanismos especiales para proteger a las defensoras y defensores amenazados, no se ha alcanzado el resultado esperado. La Comisión observa que esta falta de resultado se debe, muchas veces, a la falta de apoyo político a tales instituciones, el aporte insuficiente de recursos para la operación de las unidades y la obstaculización de sus funciones en razón de la falta de legitimidad de esos organismos ante la Policía o el Ejército y el Poder Judicial.

339. Por otro lado, la Comisión llega a la conclusión de que uno de los primeros pasos para proteger eficazmente a las defensoras y defensores es legitimar públicamente su trabajo, y protegerlos desde el momento en que la autoridad pública toma conocimiento de que fue víctima de amenazas en razón de su trabajo. El número de asesinatos de defensoras y defensores en la región demuestra que los Estados deben tomar una denuncia de amenaza contra un defensor de manera seria y actuar en forma inmediata y eficaz. En este sentido, la Comisión recuerda que en muchos casos de muerte de defensores, ésta fue precedida de amenazas que fueron debidamente denunciadas a las autoridades e ignoradas por éstas.

340. La Comisión observa con pesar que varios defensores que gozaban del beneficio de protección especial, sea otorgado a iniciativa del propio Estado, a pedido de la CIDH o de la Corte Interamericana mediante medidas cautelares o provisionales, fueron asesinados. Este cuadro revela, si no el incumplimiento de las medidas de parte de los Estados, por lo menos, la parcialidad o ineficiencia en el cumplimiento de éstas. Con el fin de salvar la vida de quienes se encuentran en peligro, la Comisión reitera una vez más la importancia de la protección especial para los defensores que se encuentran en riesgo de vida, mediante el otorgamiento de medidas cautelares.

341. La Comisión enfatiza su convicción de que los Estados tienen el derecho y el deber de adoptar las medidas necesarias para combatir a los agentes generadores de violencia que amenazan a su población. Dichas medidas deben adoptarse conforme al Estado de derecho y a los parámetros establecidos en la Declaración y Convención Americanas, marcos adecuados para obtener la seguridad a que legítimamente aspira la población.

X. RECOMENDACIONES

342. Sobre la base de la información y análisis realizado por la Comisión a lo largo del presente informe, y con el fin de contribuir a la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos y asegurar un efectivo desarrollo de su labor,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA A LOS ESTADOS AMERICANOS:

1. Promover una cultura de los derechos humanos en la cual se reconozca pública e inequívocamente el papel fundamental que ejercen las defensoras y defensores de derechos humanos para la garantía de la democracia y del Estado de derecho en la sociedad. El compromiso con esta política debe reflejarse en todos los niveles estatales, sea municipal, estadual o nacional y en todas las esferas de poderes - ejecutivo, legislativo o judicial.
2. Reconocer públicamente que el ejercicio de la protección y promoción de los derechos humanos es una acción legítima y que, al ejercer estas acciones, las defensoras y defensores no están contra las instituciones del Estado sino que, por el contrario, propenden al fortalecimiento del Estado de Derecho y por a ampliación de los derechos y garantías de todas las personas. Todas las autoridades y funcionarios estatales de ámbito local deben tener conciencia de los principios relativos a las actividades de los defensores y su protección, así como de las directrices aplicables a su observancia.
3. Empezar actividades de educación y divulgación dirigidas a todos los agentes del Estado, a la sociedad en general y a la prensa, para concientizar a la sociedad acerca de la importancia y validez del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y de sus organizaciones. La Comisión llama a los Estados a que promuevan y divulguen ampliamente 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 reconocidas de Naciones Unidas. Asimismo, la Comisión llama a los Estados a que diseñen un programa de medidas específicas para aplicar la Declaración.
4. Instruir a sus autoridades para que desde el más alto nivel, se generen espacios de diálogo abierto con las organizaciones de derechos humanos para conocer tanto sus opiniones acerca de las políticas públicas como los problemas que les aquejan.
5. Implementar, en forma prioritaria, una política global de protección de los defensores de derechos humanos. Adoptar una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención con el fin de evitar ataques en contra de las defensoras y defensores de los derechos humanos. Para ello se requiere otorgar fondos apropiados y apoyo político a las instituciones y los programas. Esta política de prevención y protección debe tener en cuenta los períodos de mayor vulnerabilidad de las defensoras y defensores. Las autoridades estatales deben mantenerse especialmente vigilantes durante dichos períodos y hacer público su compromiso de apoyo y protección.

6. Adoptar de manera urgente medidas efectivas para proteger la vida y la integridad física de las defensoras y defensores de derechos humanos que se encuentran amenazados, y que estas medidas sean decididas en consulta con las defensoras y defensores. En los países en que los ataques contra esos actores son más sistemáticos y numerosos, los Estados deben poner a disposición todos los recursos necesarios y adecuados para evitar daño contra la vida e integridad física de estas personas.
7. Garantizar especialmente la seguridad de las mujeres defensoras de derechos humanos toda vez que corran el riesgo de ser atacadas mediante mecanismos específicos en razón de su género y que emprenda medidas a fin de lograr el reconocimiento de la importancia de su rol dentro del movimiento de defensa de los derechos humanos.
8. Asignar recursos humanos, presupuestarios y logísticos para poner en práctica las medidas de protección adecuadas solicitadas por la Comisión o la Corte Interamericana a efectos de proteger la vida y la integridad física de las defensoras y defensores. Tales medidas deben estar en vigencia durante el tiempo en que la Comisión o la Corte así lo requieran, y deben ser acordadas en consulta con los defensores para garantizar su pertinencia y permitir que puedan seguir desarrollando sus actividades.
9. Los grupos armados ilegales son uno de los principales actores de violencia en contra de las defensoras y defensores. Los Estados deben implementar una política seria de investigación, procesamiento y sanción de todos los actores involucrados, no solamente de sus miembros armados, sino también de quienes promuevan, dirijan, apoyen o financien esos grupos o participen en ellos.
10. Los gobiernos no deben tolerar ningún intento de parte de autoridades estatales por poner en duda la legitimidad del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones. Los funcionarios públicos deben abstenerse de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones de derechos humanos actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción o protección de derechos humanos. Los gobiernos deben dar instrucciones precisas a sus funcionarios a este respecto y deben sancionar disciplinariamente a quienes no cumplan con dichas instrucciones.
11. Los Estados deben asegurar que sus autoridades o terceras personas no manipularán el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades legítimas como es el caso de las defensoras y defensores de derechos humanos. La Comisión reitera que los Estados tienen el deber de investigar a quienes trasgreden la ley dentro de su territorio, pero también los Estados tienen la obligación de tomar todas las medidas necesarias para evitar que mediante investigaciones estatales se someta a juicios injustos o infundados a las personas que de manera legítima reclaman el respeto y protección de los derechos humanos.
12. Adoptar mecanismos para evitar el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones públicas, a través de medidas de planeación,

prevención e investigación que sigan, entre otros, los lineamientos descritos en el párrafo 68 de este informe.

13. Abstenerse de incurrir en cualquier tipo de ingerencia arbitraria o abusiva en el domicilio o sedes de organizaciones de derechos humanos, así como en la correspondencia y las comunicaciones telefónicas y electrónicas de éstos. Instruir a las autoridades adscritas a los organismos de seguridad del Estado sobre el respeto de estos derechos y sancionar disciplinaria y penalmente a quienes incurran en estas prácticas.
14. Revisar los fundamentos y procedimientos de las actividades de recolección de inteligencia dirigidas a las defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones de manera de asegurar la debida protección a sus derechos. Para tal fin, se recomienda la implementación de un mecanismo que permita efectuar una revisión periódica e independiente de dichos archivos.
15. Permitir y facilitar el acceso de las defensoras y defensores, y del público en general, a la información pública en poder Estado y a la información privada que exista sobre ellos. Para esto, el Estado debe establecer un mecanismo expedito, independiente y eficaz, lo que incluye el examen por las autoridades civiles de las decisiones de las fuerzas de seguridad que nieguen acceso a información.
16. Asegurar que el procedimiento de inscripción de organizaciones de derechos humanos en los registros públicos no impedirá la labor de estas y que éste tendrá un efecto declarativo y no constitutivo. Los Estados deben garantizar que el registro de las organizaciones se tramitará de manera rápida y que se exigirá solamente los documentos necesarios para obtener la información adecuada a los fines del registro. Las leyes nacionales deben establecer con claridad los plazos máximos para que las autoridades estatales respondan a las solicitudes de registro.
17. Abstenerse promover leyes y políticas de registro de organizaciones de derechos humanos que utilicen definiciones vagas, imprecisas y amplias respecto de los motivos legítimos para restringir sus posibilidades de conformación y funcionamiento.
18. Asegurar que las organizaciones de defensoras y defensores cuyos registros sean rechazados tengan un recurso adecuado para impugnar esa decisión ante un tribunal independiente. Los Estados deben igualmente asegurar un recurso imparcial para casos de suspensión o disolución de organizaciones.
19. Abstenerse de restringir los medios de financiación de las organizaciones de derechos humanos. Los Estados deben permitir y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional, en condiciones de transparencia.
20. Garantizar medidas efectivas de protección, de carácter administrativo y judicial, para delegados sindicales, tanto de sindicatos mayoritarios, como minoritarios y en formación, frente a acciones de discriminación y hostigamiento motivados en el ejercicio de sus funciones.

21. Empezar, como política pública, la lucha contra la impunidad de las violaciones a los derechos de las defensoras y defensores de derechos humanos. La Comisión llama a los Estados para que emprendan investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por las defensoras y defensores de derechos humanos y sancionen a sus autores, como medio fundamental para prevenir la ocurrencia de esos ataques.
22. Fortalecer sus mecanismos de administración de justicia y garantizar su independencia, condición necesaria para el cumplimiento de su función de investigar, procesar y sancionar a quienes atentan contra los derechos humanos. Es indispensable para dicho fortalecimiento, que los Estados garanticen un presupuesto y recursos humanos adecuados para una efectiva administración de justicia.
23. Adoptar las medidas necesarias para que exista una coordinación adecuada y clara en la competencia institucional para investigar y juzgar los crímenes contra las defensoras y defensores de derechos humanos cuando son menoscabados en razón de sus actividades como tales. Establecer unidades especializadas de la policía y el ministerio público, con los recursos necesarios y capacitación, a fin de que actúen de manera coordinada y respondan con la debida diligencia a la investigación de ataques contra las defensoras y defensores.
24. Asegurar el retiro de la jurisdicción militar la competencia de investigar y juzgar militares que cometan crímenes contra los derechos humanos y las libertades fundamentales.
25. Crear y fortalecer mecanismos de remedio judicial cautelares efectivos frente a situaciones de amenaza inminente o riesgo para la defensa de los derechos humanos, que sigan las características señaladas por la Comisión en los párrafos 120 y 121 del presente informe.
26. Disponer lo necesario para dar cumplimiento rápido y efectivo a las recomendaciones de la Comisión Interamericana y a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.