

Amnistía Internacional

¿Garantizar la Protección? La Unión Europea y los defensores de los derechos humanos



¿Garantizar la Protección? La Unión Europea y los defensores de los derechos humanos

Los defensores de los derechos humanos y las víctimas de las violaciones de los mismos, en diferentes lugares del mundo, esperan mucho de la UE, y con razón: de la UE, como comunidad basada en valores, cabe esperar que impulse la causa de los derechos humanos y la

1. INTRODUCCIÓN

Los defensores y defensoras de los derechos humanos son protagonistas fundamentales de la lucha en favor de los derechos políticos, sociales y económicos. Amnistía Internacional cree que el apoyo y la legitimación del trabajo de los defensores de derechos humanos es una de las formas más importantes de proteger y promover los derechos humanos de todas las personas. Desde su creación en 1961, Amnistía Internacional ha trabajado con miles de defensores y defensoras de los derechos humanos o en su favor, y buena parte del trabajo de la organización se ha beneficiado de la experiencia que han aportado.

Su situación en la primera línea de la defensa y promoción de los derechos humanos coloca a menudo a quienes defienden estos derechos en especial riesgo de ataque e intimidación. Amnistía Internacional sigue trabajando solidariamente con los defensores de los derechos humanos y pide a los gobiernos que tomen todas las medidas necesarias –legislativas, administrativas y de otra índole– a fin de garantizar los derechos y libertades para la defensa de los derechos humanos, como establece la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos. (2)

En este contexto, Amnistía Internacional acogió con suma satisfacción la adopción por la Unión Europea (en adelante, UE), en junio de 2004, de las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos (en adelante, las Directrices). (3) Éstas representan el compromiso excepcional de la UE –tanto de sus instituciones como de sus Estados miembros– de promover los principios de la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos en sus relaciones con países que no pertenecen a la Unión. El propósito de las Directrices "es aportar sugerencias prácticas para mejorar la acción de la UE" en relación con los defensores de los derechos humanos. Si se las aplica correcta y plenamente, el potencial de las Directrices para promover cambios es muy importante. El hecho de que todos los Estados miembros las hayan aprobado proporciona una sólida base a la UE para desarrollar una política de derechos humanos coordinada con eficacia.

Ha sido una empresa muy ambiciosa. Desde su adopción durante la Presidencia de Irlanda, sucesivas Presidencias de la Unión Europea –Países Bajos, Reino Unido, Austria y Finlandia– han puesto la aplicación de las Directrices entre los asuntos más importantes de su programa. En especial, como consecuencia de su revisión de la aplicación de las Directrices en junio de 2006, la Presidencia austriaca elaboró una valiosa lista de recomendaciones para mejorar el conocimiento y aplicación de estas Directrices. (4) Sin embargo, la revisión austriaca también confirmó las conclusiones iniciales de Amnistía Internacional, de que existe una brecha significativa entre lo que se ambicionaba y la aplicación en la realidad, en especial en el ámbito nacional. Por consiguiente, Amnistía Internacional continuó su vigilancia de la aplicación de las Directrices, a fin de contribuir a que se las utilizase más plena y eficazmente. Aunque en el presente informe se pone de manifiesto brevemente el progreso que se ha alcanzado a nivel central, su asunto principal es el de cómo se aplican las recomendaciones en el ámbito de los países. Al evaluar si las Directrices están alcanzando su objetivo, el informe tiene como meta apoyar a la UE y a sus Estados miembros a fin de mejorar la acción en favor de los defensores de los derechos humanos en terceros países.

El presente informe ofrece la evaluación de Amnistía Internacional sobre la aplicación de las Directrices, principalmente durante 2006, sobre la base de investigación que se ha llevado a cabo en relación con ocho países: Angola, China, Etiopía, Irán, Mozambique, Rusia, Túnez y Turquía. Estos países fueron elegidos sobre la base de la preocupación de Amnistía Internacional por la difícil situación de los defensores de los derechos humanos en ellos, así como por su estimación de las posibilidades que tendría la acción de la Unión Europea de lograr una mejoría notoria de esa situación. Aunque la situación en algunos de esos países es más seria que en otros, en todos ellos se han violado los derechos de los defensores de los derechos humanos de maneras que justifican una respuesta de la UE. Se incluyó a Angola y Mozambique debido a las conclusiones de una investigación del Instituto Holandés para África del Sur. Las conclusiones tienen como base entrevistas, en su mayoría llevadas a cabo en persona, tanto con defensores de los derechos humanos como con los representantes de las misiones de la Unión Europea (embajadas de Estados miembros de la UE y delegaciones de la Comisión Europea), y en especial con representantes de las Presidencias austriaca y finlandesa y la Delegación de la Comisión Europea. En total se entrevistó a 43 defensores de los derechos humanos y a representantes de 41 misiones de la UE. Las conclusiones también se fundan en la experiencia concreta que han acumulado Amnistía Internacional y otras

organizaciones a través de las actividades que han desarrollado para propugnar la acción de la UE en relación con casos individuales de esos países. (5)

La principal conclusión de Amnistía Internacional es que, aunque han existido numerosas iniciativas positivas de sucesivas Presidencias de la Unión Europea para promover las Directrices, éstas todavía no se han aplicado de modo suficiente sobre el terreno con el propósito de reforzar los esfuerzos de la UE para apoyar y proteger a los defensores de los derechos humanos. Hay ejemplos de prácticas positivas en todos los países examinados en esta investigación, pero el panorama general es desparejo y la aplicación de las Directrices todavía no se ha priorizado y sistematizado. Tras la primera fase del proceso de implementación de las Directrices, durante la cual lo fundamental fue la generación de apoyo político y de sugerencias concretas para que las Directrices pudieran funcionar, hay una necesidad imperiosa de que los esfuerzos se centren en su aplicación en el ámbito nacional, para lo cual se necesitan no sólo los esfuerzos de las instituciones de la Unión Europea (Presidencia y Comisión), sino también los de los Estados miembros de la UE. Amnistía Internacional considera que las Directrices sólo serán eficaces si su implementación es coherente en la amplia diversidad de situaciones de los terceros países, y si todos los Estados miembros de la UE desempeñan un papel activo.

Tras una breve descripción de las Directrices, el presente informe examina su aplicación tanto en términos de acciones concretas para apoyar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos como en términos de procesos y procedimientos políticos. En cada apartado, Amnistía Internacional presenta sus conclusiones y formula recomendaciones a las instituciones de la UE y a los Estados miembros. En lo posible, el informe proporciona ejemplos que pueden ser emulados en otros lugares. El documento finaliza con un resumen y conclusión.

2. LAS DIRECTRICES DE LA UE SOBRE LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

El propósito de las Directrices es proporcionar sugerencias prácticas para fortalecer la acción de la Unión Europea al respecto de los defensores y defensoras de los derechos humanos.

Las directrices prevén una variedad de acciones de la UE para apoyar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos. Las misiones de la UE en terceros países deben vigilar la situación de los defensores de los derechos humanos e informar periódicamente, tanto sobre el marco institucional dentro del cual operan como sobre amenazas o ataques individuales contra ellos. Las misiones deben formular recomendaciones al Grupo "Derechos Humanos" del Consejo de la UE (COHOM) con respecto a posibles actuaciones de la UE, incluida la condena de amenazas y ataques contra defensores de los derechos humanos, así como gestiones diplomáticas (6) y declaraciones públicas cuando los defensores de los derechos humanos corren peligro inmediato o grave. El COHOM y otros grupos pertinentes deben determinar las situaciones en las que sean necesarias actuaciones de la UE y decidir las acciones que se van a emprender o, si corresponde, hacer recomendaciones de actuación al Comité Político y de Seguridad del Consejo. (7)

Según las Directrices, en muchos terceros países las misiones de la UE son el primer punto de contacto entre los Estados miembros de la UE y los defensores de derechos humanos in situ. Las misiones desempeñan un papel muy importante en la aplicación de la política de la UE en relación con los defensores de los derechos humanos y deben, por consiguiente, adoptar un planteamiento anticipativo. Las Directrices prevén medidas que las misiones de la EU pueden adoptar, como coordinar y compartir los datos sobre los defensores de los derechos humanos, mantener contacto con ellos, darles un reconocimiento visible y asistir a juicios como observadores. (8)

De acuerdo con las Directrices, cuando funcionarios de la UE visiten terceros países, si es oportuno incluirán reuniones con defensores de los derechos humanos y plantearán casos individuales a las autoridades locales. La situación de los defensores de los derechos humanos será incluida en los diálogos políticos, en los que la UE destacará su apoyo a los defensores de los derechos humanos y planteará –de nuevo– casos concretos objeto de preocupación.

Finalmente, las Directrices prevén medidas de ayuda en la práctica para apoyar a los defensores y defensoras de los derechos humanos a través de los programas de desarrollo social y económico de la UE y de sus Estados miembros. Esta ayuda puede incluir apoyo financiero para el desarrollo de las capacidades de los defensores y las campañas de sensibilización que llevan a cabo, asistencia en el establecimiento de

redes de defensores de los derechos humanos a nivel internacional y ayuda para que los defensores de los derechos humanos puedan acceder a recursos financieros procedentes del extranjero.

3. EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES

3.1 ACTUACIONES CONCRETAS DE LA UE O DE SUS ESTADOS MIEMBROS PARA AYUDAR Y PROTEGER A LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

3.1.1 Vigilancia de la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos y facilitación de un reconocimiento visible

El seguimiento de la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos es importante a fin de que la UE comprenda esa situación y tenga conocimiento de los acontecimientos relacionados con ella, como base para actuaciones eficaces y apropiadas. Aunque la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos establece que claramente compete a los Estados la investigación de presuntos abusos contra los derechos de los defensores de derechos humanos en sus territorios, la Unión Europea, sin embargo, tiene su propia necesidad de investigar los hechos, a fin de llevar a cabo una evaluación correcta de la situación de los derechos humanos en un país. Según las declaraciones de un diplomático de la UE destacado en Rusia, la UE requiere información que no se limite a la que proporciona la organización no gubernamental que denuncia la violación, y "más información de la que dispone el Ministerio ruso de Asuntos Exteriores". Por esta razón, es preciso que la UE vigile de cerca la situación de los defensores de los derechos humanos. El contacto visible con ellos contribuye a darles más relieve público y a incrementar la legitimidad de su trabajo y su seguridad. La vigilancia de la situación de los defensores de los derechos humanos y el mantenimiento de contactos visibles con ellos son las formas de mayor relieve de que dispone la UE para evidenciar su apoyo al trabajo de los defensores.

China

Algunas misiones de la UE en China no mantienen contacto visible con defensores y defensoras de los derechos humanos en peligro. La embajada británica, por el contrario, se ha propuesto familiarizarse con los defensores de los derechos humanos en peligro y vigilar su situación. El Reino Unido ha tratado de minimizar los riesgos que corren manteniéndose en contacto con ellos a través de los medios que ellos mismos consideren adecuados. Sobre esta base le ha sido posible intervenir cuando se han producido violaciones de los derechos de los defensores de los derechos humanos. En agosto de 2006 una representante de la embajada británica intentó visitar al activista en cuestiones de VIH/sida Hu Jia, a petición del propio Hu Jia. Éste había sido sometido a arresto domiciliario ilegal. Aunque unos individuos, al parecer agentes de policía vestidos de civil, negaron a la representante de la embajada el acceso al bloque de viviendas en el que estaba recluso Hu Jia, la funcionaria diplomática pudo manifestar su preocupación.

Amnistía Internacional ha comprobado que en general existe un alto grado de sensibilización con respecto a la situación de los defensores de los derechos humanos entre el personal de las misiones. Los diplomáticos se mantienen informados a través del intercambio con sus colegas, del seguimiento de los medios de comunicación locales e internacionales, de investigaciones en Internet, de la información que les proporcionan las ONG locales e internacionales, del contacto directo con los defensores de los derechos humanos y de otros métodos. Además del ejemplo descrito más arriba, Amnistía Internacional ha identificado varios ejemplos más de contacto visible, incluidas visitas a las oficinas de defensores de los derechos humanos en peligro en Etiopía, Túnez y Turquía, y visitas a la zona de trabajo de un defensor de los derechos humanos en Angola.

Sin embargo, la UE no ha evaluado con suficiente detenimiento todos los casos de presuntas violaciones contra los defensores de los derechos humanos que Amnistía Internacional ha investigado. Por ejemplo, en Turquía, según los informes recibidos, las misiones de la UE en general tienen conocimiento de que las autoridades utilizan sistemáticamente el sistema de administración de justicia para hostigar a los defensores de los derechos humanos. En la región sudoriental, por ejemplo, el gobierno presenta causas – que un diplomático de la UE ha calificado de "frívolas e infundadas"– contra los defensores de los derechos humanos. Sin embargo, no se procede a hacer una valoración más profunda de estas violaciones. En China, algunas misiones han manifestado que no han vigilado la situación de los defensores de los derechos humanos debido a que el contacto directo con ellos los "haría más vulnerables" o pondría en mayor peligro su seguridad. No obstante, no queda claro si esta postura fue adoptada en consulta con los defensores de los derechos humanos chinos, muchos de los cuales han manifestado a Amnistía Internacional que desean tener contactos más constantes y visibles con las misiones de la Unión Europea. La vigilancia de la situación de los defensores de los derechos humanos, por consiguiente, es a veces insuficiente. Amnistía Internacional expresa su preocupación sobre esta cuestión debido a que, en estos casos, la información y el análisis inadecuados contribuyen a que se disponga de pocos datos sobre la situación de los derechos humanos en un país y a la falta de actuaciones adecuadas de la UE.

Túnez

Amnistía Internacional considera que Mohammed Abbou es un preso de conciencia, detenido desde abril de 2005 principalmente debido a que publicó dos artículos en Internet en los que criticaba a las autoridades tunecinas y denunciaba la existencia de tortura en Túnez. En noviembre de 2005 la detención de Mohammed Abbou fue declarada arbitraria por el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Detención Arbitraria. Mohammed Abbou llevó a cabo una huelga de hambre entre el 11 de marzo y el 15 de abril de 2006 en protesta contra su prolongada detención y hostigamiento a manos de la administración penitenciaria.

Aunque miembros del personal de algunas misiones de la UE actuaron como observadores en el juicio de Mohammed Abbou en 2005, éstas no hicieron pública su evaluación. Algunas misiones reconocen que el juicio no se desarrolló con arreglo a las normas internacionales. Las misiones de la UE en Túnez también tienen conocimiento del delicado estado de salud de Mohammed Abbou, de las malas condiciones de reclusión en las que se lo mantiene y de que su esposa ha sido hostigada y amenazada, e incluso atacada cuando intentó visitar a su esposo en la cárcel de El Kef en diciembre de 2006. Pese a todo esto, la UE no ha hecho declaraciones públicas ni ha realizado gestiones diplomáticas relacionadas con el caso de Mohammed Abbou.

Entre las fuentes importantes de información sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos se cuentan los informes anuales de la representante especial del secretario general de la ONU sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y los informes sobre países que elabora cuando visita un país. Estos informes –que contienen una evaluación de la situación de los defensores de los derechos humanos y recomendaciones sobre lo que debe hacerse para mejorarla– podrían ser fácilmente utilizados por la UE como base para emprender actuaciones adecuadas para ayudar y proteger a los defensores de los derechos humanos. Es por consiguiente desafortunado que la investigación de Amnistía Internacional haya llegado a la conclusión de que en algunos casos (Angola y Turquía) los informes sobre países eran casi desconocidos o los representantes de la UE en esos países prácticamente no los utilizaban.

Recomendaciones

- Con vistas a emprender actuaciones para apoyar y proteger los derechos consagrados en la Declaración de la ONU, la UE deberá esforzarse aún más a fin de identificar a los defensores de los derechos humanos que se hallan en mayor riesgo y de evaluar las violaciones que, según informes, han sufrido.
- Estas evaluaciones deberán hacerse por medio de visitas sobre el terreno, consultas con personas expertas (abogados, etc.) y consultas con los propios defensores de los derechos humanos.
- La UE deberá adoptar un planteamiento anticipativo, emprendiendo sus propias iniciativas para confirmar los pormenores de las denuncias de violaciones contra los defensores de los derechos humanos.
- En consulta con los defensores de los derechos humanos interesados, la UE deberá llevar a cabo visitas a defensores de los derechos humanos que estén en la cárcel o bajo arresto domiciliario, observar las manifestaciones públicas y visitar a los defensores de los derechos humanos en sus lugares de trabajo, especialmente en los que se hallen fuera de la capital.
- Los informes sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y sobre casos individuales deberán hacerse públicos, excepto cuando ello pueda poner en peligro a un defensor de los derechos humanos o la continuidad de la acción eficaz de la UE.
- La UE deberá comunicar a los defensores de los derechos humanos el destino de la información recibida.

3.1.2 Gestiones diplomáticas relativas a la situación de los defensores de los derechos humanos y a casos individuales

Etiopía

Con motivo de unos reportajes de carácter crítico sobre el proceso posterior a las elecciones, fueron retiradas las licencias de dos periodistas etíopes que trabajaban para la *Deutsche Welle Radio*. El director general de la *Deutsche Welle Radio* viajó a Etiopía y se reunió con el ministro de Información; posteriormente, el gobierno alemán envió una carta al ministro de Información. Las licencias de los periodistas les fueron devueltas.

Se emprendieron gestiones diplomáticas relativas a cuestiones o casos que implican a defensores de los derechos humanos en varios de los países examinados: cuatro en Rusia, cuatro en Irán, cuatro en China y una en Túnez. No obstante, en algunos casos emblemáticos, como la detención arbitraria del abogado Mohammed Abbou en Túnez, no se realizaron dichas gestiones. (9) Las investigaciones de Amnistía Internacional también han revelado que en tres de los países examinados –Etiopía, Angola y Turquía– no se emprendieron iniciativas diplomáticas de ningún tipo durante 2006 en relación con los defensores de los derechos humanos. En Turquía, en vez de emprender gestiones diplomáticas, la UE se ha limitado a solicitar a las autoridades turcas más información sobre cuestiones o casos específicos durante reuniones regulares de seguimiento político. En general, cuando la UE no ha realizado gestiones diplomáticas, tampoco lo han hecho los Estados miembros. La utilización incoherente de dichas gestiones –ya sea como una acción concertada de la UE o por los Estados miembros por separado– es un motivo de preocupación para Amnistía Internacional ya que constituyen un valioso instrumento diplomático para plantear preocupaciones a terceros países y en la mayoría de los casos son tomadas con seriedad por los gobiernos que son objeto de ellas.

Aunque fue difícil obtener información completa sobre este instrumento confidencial, la falta de gestiones diplomáticas en favor de defensores de los derechos humanos en ciertos países parece reflejar una falta de consenso entre los miembros de la Unión Europea. La acción colectiva es imposible si los Estados miembros por separado dan prioridad a otros intereses de política exterior o tienen otros puntos de vista en lo relativo a la mejor forma de abordar la situación de los defensores de los derechos humanos o de los casos individuales.

Consideradas globalmente, durante 2006 la UE realizó un total de 28 gestiones diplomáticas referidas a los defensores y defensoras de los derechos humanos de 16 países diferentes. Las cifras indican que bastante más de la mitad de las gestiones diplomáticas (17) se llevaron a cabo en sólo cinco de esos países (China, Colombia, Irán, Rusia y Uzbekistán). Se realizó una gestión diplomática en cada uno de los otros 11 países. Mientras que se llevaron a cabo 24 gestiones diplomáticas durante la Presidencia austriaca de la UE en la primera mitad del año, sólo se realizaron cuatro en la segunda mitad del año, durante la Presidencia finlandesa. Dado que la situación general de los defensores de los derechos humanos no mejoró de manera significativa durante el curso del año, esta diferencia al parecer representa un planteamiento incongruente en el uso de las gestiones diplomáticas en relación con cuestiones relativas a los defensores de los derechos humanos y a casos individuales.

Para intentar poner estas cifras en perspectiva, se podrían examinar las estadísticas del Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos publicadas en su informe anual 2006. (10) En este informe se mencionan 18 países que tienen más de 20 casos individuales denunciados de represión gubernamental de quienes defienden los derechos humanos(11) que podrían haber requerido la actuación de los gobiernos de la UE. El panorama resultante refleja una aplicación despareja de este instrumento concreto. Se aplica mucho en un pequeño número de países, pero poco en muchos otros donde la situación de los defensores de los derechos humanos es similar.

Recomendaciones

- Para expresar preocupación por la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos y por la de los casos individuales, la UE deberá hacer un uso más frecuente de las gestiones diplomáticas y hacerlo con mayor congruencia, en especial en los países donde este instrumento no se utiliza en la actualidad.
- Los Estados miembros deberán incrementar su compromiso con la acción conjunta de la UE. Cuando la acción conjunta no fuera posible, los miembros de la UE deberán plantearse la posibilidad de utilizar gestiones diplomáticas por separado.
- La UE deberá seguir publicando un registro de gestiones diplomáticas y de ciertas actuaciones de otro tipo que se lleven a cabo en la esfera de los derechos humanos y garantizar un seguimiento adecuado.

3.1.3 Declaraciones públicas relativas a los defensores y defensoras de los derechos humanos

En casi todos los países examinados, la Unión Europea ha hecho algún tipo de declaración pública con el fin de abordar la situación de los defensores de los derechos humanos o de plantear casos individuales. Por ejemplo, en enero de 2006 la Presidencia austriaca publicó una declaración expresando preocupación por los efectos de la nueva ley sobre ONG en las organizaciones de la sociedad civil en Rusia. La UE también formuló declaraciones sobre el asesinato de una periodista rusa y la clausura de una ONG que había denunciado abusos contra los derechos humanos en Chechenia. Con respecto a China, la UE hizo dos declaraciones en 2006, ambas relativas a la excarcelación de defensores de derechos humanos que de todos modos ya casi habían cumplido sus penas. El gobierno británico también emitió declaraciones instando al respeto al proceso debido en el juicio de un defensor de los derechos humanos y, cuando no fue respetado, protestando contra su condena. En Etiopía, el Grupo de Embajadores de Países Donantes, en el que participan muchos gobiernos de la UE y la Comisión Europea, declaró públicamente que seguía recomendando la liberación de miembros de la sociedad civil que permanecían detenidos. La Comisión Europea condenó la expulsión de dos integrantes del personal de su Delegación debido a que acompañaron hasta la frontera de Kenia a un abogado que, según se creía, corría peligro de ser detenido por motivos políticos, aunque no hizo referencia a la detención del abogado –también empleado de la Delegación de la Comisión Europea– cuando ésta se produjo. En Turquía, la UE ha instado públicamente al gobierno a respetar la libertad de expresión, incluida la de quienes defienden los derechos humanos. Durante 2006 se formularon un total de cinco declaraciones relativas a los defensores y defensoras de los derechos humanos en Irán.

Irán

Durante el año 2006 la Presidencia de la UE emitió cinco declaraciones relativas a las personas que defienden los derechos humanos en Irán. Estas declaraciones abordaban tanto la situación de los defensores de los derechos humanos como casos individuales: la detención de un dirigente sindical, el hostigamiento e intimidación de defensores de los derechos humanos y de periodistas, los juicios injustos, los malos tratos en prisión, la detención y encarcelamiento de defensores de los derechos humanos por ejercitar la libertad de expresión y el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos y la ausencia de un juicio justo y público a cargo de un tribunal imparcial e independiente en el caso del abogado de derechos humanos Abdolfattah Soltani. La UE también pidió una investigación independiente de la muerte de un activista en la cárcel. Al menos en algunas ocasiones se consultó a defensores de los derechos humanos, quienes –a pesar de que el apoyo público de la UE pudo haberlos expuesto a acusaciones de ser "agentes de Occidente"– aceptaron que se hicieran las declaraciones. Los defensores consideraron que estas actuaciones resultaban muy positivas.

Sin embargo, en relación con otros casos graves o paradigmáticos ocurridos en los mismos países, la UE permaneció en silencio. (12) En Angola no se formularon declaraciones públicas de preocupación. En Túnez, la UE emitió una declaración pública relativa a la Liga Tunecina de Derechos Humanos (*Ligue tunisienne de droits de l'homme*), aunque no condenó inequívocamente las violaciones de derechos humanos a las que se estaba sometiendo a la organización. Prácticamente todos los defensores y defensoras de los derechos humanos entrevistados por Amnistía Internacional durante el curso de esta investigación creían que debía incrementarse la utilización de la declaración pública. La crítica más frecuente de la actuación de la UE que formulaban los defensores de los derechos humanos era que a menudo no se pronunciaba en casos de violaciones de derechos humanos, incluidas las violaciones cometidas contra quienes los defienden. La constante con respecto a las declaraciones públicas era similar a la relativa a las gestiones diplomáticas: cuando la UE se abstenía de hacer declaraciones, sus Estados miembros hacían lo mismo.

Durante 2006 se emitió un total de 22 declaraciones de la Presidencia en nombre de la UE relativas a la situación de las personas que defienden los derechos humanos o de casos individuales en 11 países. Las estadísticas señalan que más de la mitad de estas declaraciones tenían relación con la situación de los defensores de los derechos humanos en China, Uzbekistán, Myanmar y, en especial, en Irán y Bielorrusia. Se emitió una declaración por cada uno de los otros seis países. Además, cuando se comparan estas cifras con las estadísticas del Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, (13) se descubre que en aproximadamente la mitad de los países que tienen más de 20 casos individuales denunciados de represión gubernamental a los defensores de los derechos humanos, la UE no emitió ningún tipo de declaración pública. El panorama que surge es entonces similar al relativo a las gestiones diplomáticas, un panorama de aplicación despereja de este instrumento concreto. Amnistía Internacional ve con preocupación la utilización insuficiente de las declaraciones públicas por las instituciones y los

Estados miembros de la UE, ya que éstas contribuyen de forma significativa a apoyar moralmente a quienes defienden los derechos humanos y a aumentar la legitimidad pública de su trabajo.

El objetivo de las declaraciones públicas debe ser divulgar ampliamente los puntos de vista de la UE. Es, por consiguiente, un motivo de preocupación para Amnistía Internacional el hecho de que, cuando la UE o sus Estados miembros emiten declaraciones, éstas a menudo no llegan a conocimiento de los defensores de los derechos humanos y ni siquiera de los diplomáticos de la UE destacados en los países. Así ocurrió con la declaración de la UE sobre la ley rusa sobre ONG y con la declaración del Reino Unido sobre un activista chino. Estos hechos indican que la UE debe hacer un esfuerzo mayor para asegurar la difusión de estas declaraciones.

Recomendaciones

- La Unión Europea y sus Estados miembros deberán hacer un uso más intenso y coherente de las declaraciones públicas a fin de apoyar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos.
- La UE deberá expresar su preocupación ante las violaciones cometidas contra defensores de los derechos humanos y poner de relieve la legitimidad de su trabajo, haciendo referencia a las normas internacionales y a las obligaciones contraídas por el propio gobierno de un tercer país en la esfera de los derechos humanos, como por ejemplo la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos.
- La propia UE y sus miembros deberán asegurar que las declaraciones sean divulgadas ampliamente y con exactitud en el ámbito de los países.

3.1.4 Integración de los defensores y defensoras de los derechos humanos al diálogo político

La Unión Europea mantiene algún tipo de diálogo político con la mayoría de los países. En el caso de Etiopía, Angola y Mozambique, el diálogo tiene lugar en el marco del Acuerdo de Cotonú, acuerdo de cooperación de la UE con Estados de África, el Caribe y el Pacífico. De conformidad con este acuerdo, los derechos humanos son un tema importante dentro del diálogo político. En el caso de Turquía, el diálogo político gira en torno a las reformas que el país deberá implementar a fin de cumplir con los requisitos necesarios para ser miembro de la UE. Con China, la UE mantiene un "diálogo sobre los derechos humanos" de carácter formal. Tenía el mismo tipo de diálogo con Irán hasta 2004, cuando Irán se retiró del proceso. En el caso de Rusia, el diálogo se manifiesta en las "consultas" semestrales sobre derechos humanos. Con Túnez, el diálogo se lleva a cabo en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Túnez.

Rusia

Desde 2005, la Unión Europea ha celebrado con Rusia consultas sobre derechos humanos que comprenden dos reuniones por año. Inicialmente los defensores y defensoras de derechos humanos rusos ni siquiera sabían que existían estas reuniones. Una vez que tuvieron conocimiento de ellas, ejercieron presión con el fin de obtener mayor participación. Durante 2006 la UE se reunió con ellos previamente a las consultas para conocer sus evaluaciones y motivos de preocupación, y posteriormente les informó sobre las deliberaciones. En estas reuniones la UE también ha planteado asuntos relativos a los defensores de derechos humanos como la ley de ONG, y casos individuales. Un defensor de los derechos humanos ruso que participa en el proceso declaró que las personas que defienden los derechos humanos estaban satisfechas con su grado de participación, aunque aún les preocupaba que no tuvieran forma de conocer el contenido de las deliberaciones y que las reuniones no generasen acuerdos a los que se pudiese dar seguimiento.

Según las Directrices, la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos y los casos individuales deberían incluirse en el componente de derechos humanos de los diálogos políticos cuando sea oportuno. Los asuntos y casos relativos a los defensores de los derechos humanos han sido integrados en diversos grados a los diálogos con Rusia, China y Etiopía. En el contexto del proceso de integración a la UE, el diálogo con Turquía ha tenido como resultado reformas legales fundamentales que han permitido mayor libertad a las actividades de los defensores de los derechos humanos. No obstante, la investigación de Amnistía Internacional también ha dado a conocer que existen numerosas situaciones en las que aún no se han integrado al diálogo casos y asuntos clave relativos a los defensores de los derechos humanos. Mientras que en países como Túnez y Angola no ha habido diálogo político durante 2006, en el contexto del

diálogo político con Turquía no se han planteado casos individuales fundamentales de hostigamiento judicial de defensores de los derechos humanos. Amnistía Internacional ve con preocupación la limitada integración de asuntos y casos relativos a los defensores de los derechos humanos a los diálogos políticos, debido a la oportunidad que proporcionan estos diálogos para que la UE plantee, de forma unánime, motivos de preocupación sobre violaciones de los principios consagrados por la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos, a fin de obtener compromisos concretos de los gobiernos de terceros países, vigilar el cumplimiento de estos compromisos y tomar medidas cuando la situación no mejore.

Además de integrar asuntos y casos relativos a los defensores y defensoras de los derechos humanos, la Unión Europea está comprometida a involucrar a los defensores de los derechos humanos en la preparación, conducción (por medio de reuniones paralelas) y seguimiento de los diálogos. Sin embargo, en la mayoría de los países, esto no ocurre de manera sistemática. Los defensores y defensoras de los derechos humanos en general desconocen cuándo tienen lugar las reuniones, el orden del día y los resultados. Amnistía Internacional cree que la situación de los defensores de los derechos humanos en un país determinado es un reflejo de la situación de los derechos humanos en ese país y en consecuencia, implicar a los defensores y defensoras de los derechos humanos en el diálogo político es, por un lado, una forma importante de integrar las cuestiones de derechos humanos a los diálogos con terceros países pero también de prestar legitimidad al trabajo de los defensores de los derechos humanos y permitirles no sólo proporcionar información al respecto de su propia situación sino también al respecto de los asuntos sobre los cuales están trabajando.

Recomendaciones

- La Unión Europea deberá hacer un esfuerzo mayor para garantizar la integración sistemática a todos los diálogos políticos tanto del contexto en el que los defensores y defensoras de los derechos humanos llevan a cabo su trabajo como de casos individuales.
- La EU deberá intentar obtener de los gobiernos de terceros países respuestas concretas a sus motivos de preocupación y el compromiso de abordar las violaciones de los derechos de los defensores de los derechos humanos.
- La transparencia y pertinencia de los diálogos deberá mejorarse por medio de la incorporación sistemática de defensores de los derechos humanos a la preparación, conducción y seguimiento de los diálogos, con arreglo a las Directrices de la UE en Materia de Diálogo sobre Derechos Humanos. (14)

3.1.5 Observación de juicios

La observación de juicios es uno de los instrumentos de las Directrices más ampliamente utilizados. Amnistía Internacional acoge con satisfacción el hecho de que en varios de los países examinados –Etiopía, Turquía y Rusia– la UE o sus Estados miembros hayan vigilado u observado directamente juicios relacionados con defensores y defensoras de los derechos humanos. En China e Irán, los juicios se han observado a través de fuentes secundarias como abogados o abogadas y familiares. Los defensores de los derechos humanos consideran la observación de juicios una intervención eficaz. Un activista de Rusia, por ejemplo, manifestó que la presencia de un observador de la UE significó que le impusieran una condena condicional en vez de enviarlo a la cárcel. Esta práctica, no obstante, puede mejorarse. Algunas causas importantes no fueron observadas, por ejemplo los juicios de defensores de derechos humanos en Turquía sudoriental y las vistas de defensores de derechos humanos en Rusia. En Irán, donde los juicios y la prisión son los instrumentos más comunes para hostigar a los defensores y defensoras de los derechos humanos, las misiones de la UE no se muestran muy activas a la hora de solicitar autorización para asistir a vistas. Obviamente, la falta de capacidad puede ser un factor limitante para la práctica de la observación de juicios, ya que esta es una actividad que exige bastante personal.

Etiopía

En noviembre de 2005 se detuvo a unos dirigentes de partidos de la oposición, defensores y defensoras de los derechos humanos y periodistas en relación con protestas de la oposición contra los resultados de las elecciones de mayo de 2005. La Unión Europea pidió que se les devolviera la libertad, pero fueron acusados y llevados a juicio. La UE decidió entonces designar a un abogado de derechos humanos británico como observador internacional del juicio,

en un intento de proporcionar al menos algún tipo de salvaguarda de que el juicio sería justo. El observador estaba bien informado sobre la observación internacional de juicios. Durante 2006 pudo asistir a todas las vistas y presentó informes regulares, incluido un informe final provisional. Cuando el observador volvió a sus actividades particulares, otro abogado británico lo reemplazó en la observación del juicio en nombre de la UE.

Aunque los defensores y defensoras locales de los derechos humanos en general consideraban que dar visibilidad al observador tendría efectos positivos, la UE no había hecho esfuerzos para que esto se cumpliera en ninguno de los juicios que había observado. En el caso de Etiopía, la UE sostenía que si daba más visibilidad a su observador, el gobierno le negaría el acceso a las vistas. En Turquía, una misión declaró que se podía reconocer a los observadores de la UE con facilidad en la sala del tribunal. En otros casos, sin embargo, las razones por las que la UE no dio visibilidad a sus observadores no quedaron claras. La UE hizo públicas sus observaciones sobre los juicios de Irán y sobre el de China; en cambio, en otros casos no lo hizo.

Recomendaciones

Aunque la observación de juicios ha sido una de las disposiciones de las Directrices que más se ha aplicado, Amnistía Internacional cree que existe la oportunidad de mejorar el alcance y la eficacia de este instrumento, tanto como una muestra visible de preocupación como para evaluar la equidad de los juicios en relación con las normas internacionales. La Unión Europea deberá:

- proponerse cubrir, en cada país, un cierto número mínimo de juicios relacionados con defensores y defensoras de los derechos humanos, para que su actuación sea uniforme;
- coordinar la asistencia a juicios a fin de salvar las limitaciones de recursos;
- evaluar la exactitud de las investigaciones sobre los defensores de los derechos humanos y de los cargos presentados contra ellos;
- aumentar la visibilidad de sus observadores y hacer públicas sus conclusiones oportunamente;
- ejercer presión sobre las autoridades para que permitan el acceso de los observadores a los juicios o, en su defecto, vigilar los juicios y vistas a través del contacto con abogados, familiares y ONG locales e internacionales;
- Llevar a cabo acciones diplomáticas o públicas en relación con los gobiernos de terceros países en los casos en que los juicios no hayan cumplido con las normas internacionales. Ello debe incluir evaluar el grado de conformidad de las leyes utilizadas en el procesamiento de defensores y defensoras de los derechos humanos con las normas internacionales y, en su caso, ejercer presión para que dichas leyes sean revisadas.

3.1.6 Visados

Si bien las Directrices no disponen que se deban emitir visados de emergencia a los defensores y defensoras de los derechos humanos que corran peligro, la cuestión se discutió cuando éstas se redactaron. Según la ONU, los ministerios de asuntos extranjeros de los distintos Estados, incluidos los Estados de la Unión Europea, podrían prestar "apoyo a los defensores que sufren persecución en otros países facilitando su entrada en el país y concediéndoles permiso de residencia temporal". (15) Aunque en la mayoría de los casos los defensores de los derechos humanos pueden huir a algún país vecino, existen casos en los que, debido a la existencia de estrechas vinculaciones entre los servicios de inteligencia, continuarían corriendo peligro, y en consecuencia necesitarían un visado temporal para entrar en un país de la UE. Esta situación ya ha sido parcialmente reconocida por algunos Estados miembros de la UE que conceden visados de emergencia. Sobre la base de estos hechos, el informe de la Presidencia austriaca solicitó a los Estados miembros que estudien "la posible expedición de visados de emergencia a los defensores de los derechos humanos en situación de peligro grave, teniendo en cuenta la experiencia y las buenas prácticas de algunos Estados miembros". En ocasiones, los propios defensores de los derechos humanos ven en una estadía temporal fuera de su país la única forma de garantizar su seguridad y, por consiguiente, le asignan una importancia fundamental. Defensores y defensoras de los derechos humanos

requieren visados no sólo en situaciones de peligro extremo, sino también para llevar a cabo labores en favor de los derechos humanos a nivel internacional.

Aunque se han concedido visados de emergencia en ciertos casos, en el transcurso de la investigación Amnistía Internacional también identificó ocasiones en las que no se habían otorgado visados a defensores de los derechos humanos que corrían grave peligro. Este hecho afectó a defensores y defensoras de los derechos humanos de Chechenia y de China, por ejemplo. En Turquía, los defensores de derechos humanos han señalado la creciente dificultad de obtener visados para tomar parte en actividades de formación o relativas a los derechos humanos en Europa y en otros lugares. Los periodos de validez de los visados se están reduciendo cada vez más. Un defensor de los derechos humanos manifestó que había cancelado su participación ya programada en una reunión de Euromed que se iba a llevar a cabo en Marruecos en noviembre de 2006 debido a las dificultades que se presentaban para obtener un necesario visado de tránsito de Alemania.

Recomendaciones

- Los Estados miembros de la Unión Europea deben facilitar visados temporales a defensores y defensoras de los derechos humanos en situación de riesgo.
- Los Estados miembros de la UE deben emitir visados para permitir la participación de defensores de los derechos humanos en actividades relativas a los derechos humanos a nivel europeo e internacional, visados de múltiple entrada para llevar a cabo labores de defensa en más de un país y visados de tránsito.

3.2 LA APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES COMO PROCESO POLÍTICO

En el apartado anterior, Amnistía Internacional expuso sus conclusiones al respecto de las actuaciones concretas que ha emprendido la UE para ayudar y proteger a los defensores y defensoras de derechos humanos, señalando la necesidad de incrementar y dar más coherencia a la aplicación de las disposiciones de las Directrices. Esto afecta tanto a la UE en forma colectiva como a los Estados miembros a título individual. Evaluar la aplicación de las Directrices, por otra parte, también significa examinar los procesos y procedimientos creados a fin de asegurar que la UE y sus Estados miembros actúen con arreglo a esta política relativamente nueva de la UE.

3.2.1 Procesos y procedimientos políticos de las instituciones de la Unión Europea

Desde que se adoptaron las Directrices en junio de 2004, se han presentado numerosas iniciativas, especialmente de la Presidencia de la UE, para promover su uso. Este hecho puede interpretarse como un signo del amplio apoyo que han recibido las Directrices a nivel político en el seno de la UE.

Una innovación se ha producido en la esfera de los informes. Desde la adopción de las Directrices en junio de 2004, la Unión Europea ha venido informando sobre su aplicación en su informe anual sobre los derechos humanos. En el informe 2006 se reflejan algunas de las actuaciones que ha llevado a cabo la UE, entre las que se incluyen las emprendidas en favor de defensores de los derechos humanos, cuando se analizan los diálogos sobre derechos humanos y el modo en que se han desarrollado en los distintos países. Durante la Presidencia austriaca, la Secretaría General del Consejo inició un registro de gestiones diplomáticas y de ciertas otras actuaciones de la Presidencia relativas a los derechos humanos, incluidas las relacionadas con los defensores de los derechos humanos. Esta base de datos interna puede aumentar la eficacia de la UE, facilitando el seguimiento coherente de las cuestiones relativas a los defensores de los derechos humanos y de los casos por las sucesivas Presidencias.

También se han producido otras iniciativas. Desde 2004, las Directrices han figurado en el orden del día del foro anual de las ONG europeas sobre derechos humanos. Estas reuniones han permitido el diálogo sobre las Directrices entre las ONG, los defensores de los derechos humanos y los representantes de la UE y se han elaborado recomendaciones para mejorar su aplicación. Sobre la base de los resultados de la reunión de 2004, el gobierno neerlandés elaboró un "manual práctico para la aplicación" dirigido a las misiones de la UE en terceros países. Este manual se distribuyó a fines de 2005.

En junio de 2006, durante la Presidencia austriaca, se revisó formalmente la aplicación de las Directrices por primera vez. La revisión llevada a cabo por la Presidencia austriaca tuvo como resultado la elaboración de 64 recomendaciones concretas y en extremo pertinentes que fueron transmitidas a las instituciones de la UE y a sus Estados miembros para que sus actuaciones se guiaran por ellas en las áreas de vigilancia y preparación de informes, observación de juicios, integración de los defensores y defensoras de los derechos humanos a los diálogos políticos, acciones públicas, planificación, y divulgación de las Directrices. (16)

Durante la primera mitad de 2006, la Presidencia austriaca de la Unión Europea priorizó la cuestión de la protección de las defensoras de los derechos humanos y dio instrucciones a las misiones de la UE en terceros países de reunirse con defensoras de los derechos humanos locales a fin de entender sus necesidades de ayuda y protección. Estas instrucciones tuvieron como resultado que la Presidencia hiciera activos esfuerzos para organizar reuniones con defensoras de los derechos humanos en China,

Mozambique y Túnez, (17) y demostraron que los planes e instrucciones claros pueden asegurar que se produzcan nuevas iniciativas.

Estos esfuerzos para promover y aplicar las Directrices a nivel central son encomiables. No obstante, aún no han resultado totalmente eficaces. En el Informe Anual de la Unión Europea sobre Derechos Humanos, por ejemplo, en general no se proporciona información detallada, tal como el número de reuniones celebradas con las defensoras de los derechos humanos y el resultado de las consultas. Por otra parte, el informe se refiere sólo a un número limitado de países. Con respecto a África, por ejemplo, el informe trata de forma más detallada a siete países. Sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos y la eficacia de las actuaciones de la UE en determinados países se informa por separado y con carácter confidencial.

En lo que se refiere al manual elaborado por el gobierno neerlandés, la investigación de Amnistía Internacional ha revelado que, pese a que fue distribuido a todas las embajadas de la UE en terceros países, en el ámbito de las misiones el conocimiento de su existencia es despajeo. Con respecto a las defensoras de los derechos humanos, hasta ahora no ha habido seguimiento de las reuniones celebradas en China, Mozambique y Túnez, y no se han organizado reuniones en Irán, Turquía y Angola, pese a que la actuación en estos países había sido declarada prioritaria en esta campaña.

La falta de instrucciones específicas para la aplicación de las Directrices podría explicar la razón de la discrepancia entre los esfuerzos que se realizan a nivel central y lo limitado del efecto "goteo" a nivel nacional. Un hecho bastante ilustrativo es que el personal de las misiones que fue entrevistado no tenía conocimiento ni de los resultados del foro anual de ONG 2005 ni del resultado de la revisión realizada durante la Presidencia austriaca.

Recomendaciones

- Cada Presidencia deberá emitir instrucciones claras sobre las medidas que el COHOM y los grupos de trabajo geográficos deben considerar prioritarias para una mejor aplicación de las Directrices. Debe hacerse hincapié en la implementación de las recomendaciones formuladas por la revisión austriaca.
- La Presidencia de la Unión Europea deberá asegurar que las estrategias para la aplicación de las Directrices en cada país sean redactadas por las misiones de la UE, que identifiquen las prioridades, la identidad de los defensores y defensoras de los derechos humanos que corren más peligro y las actuaciones que se requieren, y que fijen objetivos y definan los resultados esperados. Para preparar estas estrategias deben utilizarse los informes de la representante especial del secretario general de la ONU sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.
- La EU deberá informar sobre la aplicación de estas estrategias, las actuaciones llevadas a cabo y los resultados obtenidos. Las estrategias y los informes deben hacerse públicos, excepto en los casos en que pongan en peligro a los defensores de los derechos humanos o la continuidad de la acción eficaz de la EU.
- La UE debe utilizar la información reunida y los contactos establecidos durante la campaña sobre las defensoras de los derechos humanos para integrar la cuestión del género a la aplicación de las Directrices, de conformidad con lo que aconseja el documento *Recomendaciones para la implementación específica de la perspectiva de género en los Lineamientos de la UE sobre Defensores de Derechos Humanos*. (18)

3.2.2 Procesos y procedimientos políticos de los Estados miembros de la Unión Europea

Países Bajos

En junio de 2006, el departamento de derechos humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos organizó un "día de regreso" para unos 30 funcionarios que trabajaban principalmente en embajadas en países socios. Se dedicó una sesión a la cuestión de la aplicación de las Directrices. La Sección Neerlandesa de Amnistía Internacional fue invitada a preparar una evaluación crítica y recomendaciones con respecto a la aplicación de las Directrices por los Países Bajos. A esta presentación siguió un debate entre los participantes, sobre cuestiones

relativas a la aplicación de las Directrices por las embajadas. Al final se redactaron conclusiones sobre cómo podría el gobierno de los Países Bajos mejorar la aplicación de las Directrices.

Debido al carácter de la política exterior de la UE, el lograr que las Directrices sean exitosas no sólo es una responsabilidad colectiva, sino que también depende fundamentalmente del compromiso de cada Estado miembro. Los Estados miembros deben, por tanto, vigilar la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos e informar sobre ella, coordinar y compartir información sobre los defensores de los derechos humanos, divulgar las Directrices y emprender actuaciones concretas para ayudar y proteger a los defensores de los derechos humanos, como ofrecerles reconocimiento visible, observar juicios, integrar a los defensores al diálogo político e incluso llevar a cabo gestiones diplomáticas y emitir declaraciones públicas. Los Estados miembros, a título nacional, son también responsables de la formación de su personal en lo relativo al contenido y formas de aplicación de las Directrices.

Como lo muestran algunos ejemplos de buena práctica, los Estados a veces toman medidas audaces para ayudar y proteger a los defensores de los derechos humanos. No obstante, la investigación de Amnistía Internacional muestra que algunos Estados a menudo dejan la iniciativa de aplicar las Directrices a la Presidencia, lo que lleva a la inacción si la Presidencia no toma la iniciativa o no se puede alcanzar un consenso. En vez de la actitud anticipativa que requieren las Directrices, la mayoría de las misiones de la UE parecen tener una actitud más bien pasiva. Son ejemplos de esta actitud la carencia de traducciones de las Directrices a los idiomas locales, la limitada divulgación de las Directrices en varios países y la utilización limitada de las declaraciones públicas y de las gestiones diplomáticas en general.

La revisión austriaca constató que existía una gran disparidad en el nivel de sensibilización tanto entre las diversas misiones de la UE, como entre los responsables de las políticas en las capitales y en Bruselas. (19) Amnistía Internacional también concluyó que, aunque el conocimiento de las Directrices al parecer está aumentando, muchos diplomáticos de las misiones de la UE no parecen saber de su existencia. Además, muchos diplomáticos que saben de la existencia de las Directrices no conocen aún sus disposiciones. A veces confundían las Directrices con el manual preparado por el gobierno neerlandés. En Turquía un diplomático declaró que "en realidad las misiones de la UE no las utilizan ni hacen referencia a ellas". En una misión de la UE en Etiopía manifestaron que conocían la existencia de las Directrices y, aunque no las "utilizaban como si fueran la Biblia" las veían como "algo que ya veníamos haciendo". En los países estudiados, muchas otras misiones respondieron de forma similar, señalando que las Directrices no desempeñan un papel muy importante en el trabajo de las misiones de la UE con respecto a los defensores y defensoras de los derechos humanos. En Túnez, un diplomático de la UE manifestó que las Directrices no se conocen tanto, que frecuentemente se interpreta mal su categoría y que en algunas embajadas se piensa que son algo que tiene que ver con "Bruselas" y no una responsabilidad de todos los Estados miembros.

Un factor fundamental puede ser la conclusión que expresó la revisión austriaca: "sólo unos pocos Estados miembros han elaborado directrices operativas para sus misiones en respuesta a la aplicación de las Directrices". (20) Amnistía Internacional no pudo verificar qué Estados miembros elaboraron tales directrices, ya que no encontró a ningún miembro del personal de una misión que las hubiera recibido. Amnistía Internacional también constató que algunas misiones de la UE no llevaron a cabo ciertas actuaciones debido a la falta de instrucciones explícitas para que lo hicieran. Un elemento ilustrativo fue el hecho de que ninguno de los representantes de la UE en ninguno de los países tenía conocimiento de las medidas específicas que debía tomar para aplicar las Directrices como resultado de la revisión austriaca.

Recomendaciones

- Los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados deberán:
- Incluir la aplicación de las Directrices en sus planes y presupuestos anuales.
- Cuando sea pertinente, incluir la aplicación en las políticas y planes regionales y nacionales.
- Posiblemente, dar prioridad a países donde se desea comenzar la aplicación primeramente, y establecer objetivos claros de producción y resultados.
- Dar instrucciones claras a las misiones con respecto a las actuaciones concretas que deben llevar a

cabo para aplicar las Directrices y contribuir al cumplimiento de las estrategias de aplicación de la UE en los distintos países.

- Informar públicamente sobre la aplicación de los planes mencionados *supra* (excepto en los casos en que pongan en peligro a un defensor o defensora de los derechos humanos o la continuidad de una actuación eficaz).
- Deberán, a título nacional, asegurar que el personal pertinente reciba formación y sensibilización adecuadas en sus Ministerios de Asuntos Exteriores y en sus misiones diplomáticas con relación a las Directrices. El personal también deberá familiarizarse con las *Recomendaciones para la implementación específica de la perspectiva de género en los lineamientos de la UE sobre Defensores de Derechos Humanos* y tomarlas en consideración cuando trate con defensoras de los derechos humanos.

3.2.3 Aumento del nivel de sensibilización

Mozambique

Los días 11 y 12 de diciembre de 2006 la Liga Mozambiqueña de Derechos Humanos organizó la Primera Conferencia Nacional sobre Defensores de los Derechos Humanos. Uno de los propósitos de la conferencia era proporcionar a los defensores y defensoras de los derechos humanos locales instrumentos que pudieran utilizar para conseguir ayuda y protección para su trabajo. La embajada finlandesa, representando a la Presidencia de la Unión Europea, aceptó una invitación para presentar las Directrices y definir su aplicación en Mozambique a unas 60 personas asistentes. Antes de la presentación y en coordinación con la Presidencia y la Liga Mozambiqueña, la Delegación de la Comisión Europea había impreso la traducción de las Directrices al portugués y había hecho distribuir ejemplares a los participantes, que tuvieron la posibilidad de remitirse al documento mientras el representante finlandés lo leía. Después de la presentación, las personas participantes pudieron formular preguntas a la Presidencia de la UE.

Amnistía Internacional cree que aumentar el grado de difusión de las Directrices en el ámbito de los defensores y defensoras de los derechos humanos es una condición previa esencial para su aplicación plena y eficaz. Tanto la UE como sus Estados miembros han hecho algunos esfuerzos en esta materia. En 2004 la Presidencia neerlandesa publicó un folleto de tapas duras que contenía todas las directrices de derechos humanos de la UE. En 2005 el Consejo continuó la obra y publicó una versión en rústica del folleto. A nivel nacional, se hicieron algunos esfuerzos positivos para dar a conocer las Directrices entre los defensores de los derechos humanos. En Irán, unos defensores de los derechos humanos informaron de que habían recibido las Directrices de representantes de la UE. En Angola y Mozambique la UE aceptó invitaciones para presentar las Directrices en reuniones originadas por organizaciones internacionales o por defensores de los derechos humanos locales.

A pesar de estos ejemplos la investigación de Amnistía Internacional indica que la UE todavía ha hecho poco por divulgar y explicar el uso de las Directrices a los defensores y defensoras de los derechos humanos, especialmente a nivel nacional. Aunque las Directrices se han traducido a diversos idiomas entre los que se cuentan el portugués, el ruso, el chino, el persa y el árabe, el personal de las misiones de la UE en general no tenía conocimiento de la existencia de estas traducciones y, en consecuencia, no las utilizaba tanto como hubiera podido. En China, Mozambique y Túnez, se llevaron a cabo reuniones con defensoras de los derechos humanos, pero ni siquiera en estas reuniones se explicaron o distribuyeron las Directrices. En Turquía está disponible una traducción fiel de las directrices, pero la UE no la ha distribuido. (21) En Etiopía las Directrices no han sido traducidas al amhárico, que sería esencial para una divulgación efectiva.

Una recorrida por los sitios web de las embajadas de Alemania, Austria, Finlandia, los Países Bajos y el Reino Unido, y de las Delegaciones de la Comisión Europea en los ocho países estudiados revela que ninguno de ellos se refiere específicamente a políticas relativas a los defensores y defensoras de los derechos humanos ni a las Directrices. Sobre esta base, parece que los países de la UE no utilizan los sitios web de sus misiones en el extranjero para difundir las Directrices.

Recomendaciones

A fin de garantizar el conocimiento y comprensión de las disposiciones de las Directrices por los defensores y defensoras de los derechos humanos, Amnistía Internacional considera que las misiones de la UE deberán, de forma más sistemática que en el presente:

- entregarles ejemplares de las Directrices y explicárselas en entrevistas personales con defensores de los derechos humanos de forma individual;
- presentar, divulgar y debatir las Directrices en reuniones de defensores de los derechos humanos;
- elaborar una explicación de las Directrices y colgar una copia en el sitio web de la misión, en especial en la versión del sitio en el idioma local.

Se trata de tres métodos simples y eficaces que deberían ser utilizados sistemáticamente en terceros países. Cuando sea pertinente, las Directrices deberán estar traducidas.

4. RESUMEN Y CONCLUSIÓN

Amnistía Internacional acogió con satisfacción la adopción de las Directrices en junio de 2004 y aplaude a la Unión Europea por la prioridad que ha dado a los defensores y defensoras de los derechos humanos en su política de derechos humanos. También reconoce los esfuerzos que se han realizado a nivel central para promover la aplicación de las Directrices y los esfuerzos de la UE y sus Estados miembros para ayudar y proteger a los defensores de los derechos humanos, ilustrados por las "mejores prácticas" puestas de relieve en el presente informe.

El propósito fundamental de las Directrices es el fortalecimiento de los actuales esfuerzos para ayudar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos. Pese a los esfuerzos realizados a nivel político y a las buenas prácticas que existían antes de la adopción de las Directrices y que todavía existen, la investigación de Amnistía Internacional indica que, globalmente, la introducción de las Directrices, en sí, aún no ha tenido como resultado un incremento significativo en las actividades de ayuda y protección de los defensores de los derechos humanos. Amnistía Internacional no ha encontrado ningún ejemplo –con la excepción de las reuniones con las defensoras de los derechos humanos– de que los diplomáticos, de forma explícita o implícita, vinculasen las iniciativas para ayudar y proteger a los defensores de los derechos humanos con la aplicación de las Directrices. Por consiguiente, parece que los efectos de los procesos políticos a nivel central todavía no se han filtrado hacia los demás niveles. La práctica actual indica que, en general, la actuación sobre el terreno en favor de los defensores de los derechos humanos todavía depende en gran medida de la voluntad de los representantes de los Estados a título nacional. Tanto la apreciación de los actuales esfuerzos como la desilusión que causa el hecho de que las Directrices no estén estimulando nuevas actividades pueden ilustrarse por medio de las palabras de una persona que defiende los derechos humanos en Túnez a unos diplomáticos que visitaban su oficina: "Les agradecemos que nos visiten, pero son siempre los mismos países".

Las conclusiones de Amnistía Internacional indican que la conciencia de la existencia y el entendimiento de la utilización de estas importantes Directrices tanto entre los representantes de la UE como entre los defensores de los derechos humanos son todavía insuficientes, en especial a nivel nacional, y que las misiones de la UE han recibido escasas instrucciones para emprender actuaciones concretas con el fin de aplicarlas. Los esfuerzos por divulgar las disposiciones de las Directrices y el apoyo que les brinda la UE entre los defensores y defensoras de los derechos humanos en los distintos países han sido limitados. Las gestiones diplomáticas y las declaraciones públicas, principales instrumentos diplomáticos de la UE, no se usan con coherencia a fin de plantear preocupaciones relativas a la situación de los defensores de los derechos humanos o de casos individuales. La vigilancia y la información sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo, la integración de éstos al diálogo político, y la vigilancia y observación de juicios son áreas en las que la práctica de la UE todavía no alcanza el grado requerido por los principios establecidos en las Directrices. Algunos Estados miembros, a título nacional, han actuado enérgicamente en algunas ocasiones para ayudar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos. La iniciativa, sin embargo, a menudo se deja en manos del Estado que esté ejerciendo la Presidencia de la UE.

Estas conclusiones indican que las Directrices deben aplicarse de forma más sistemática y proactiva a fin de incrementar la actuación concreta de la UE para ayudar y proteger a los defensores de los derechos humanos, con arreglo a la prioridad que les otorga la política de la UE. Sin este esfuerzo coordinado en los distintos Estados miembros, así como a nivel central, la UE no podrá alcanzar plenamente el papel que

puede desempeñar en la protección de los defensores de los derechos humanos en terceros países. Como dijo un representante de la UE: "si tuviéramos un frente unido, podríamos lograr muchas cosas".

Existen muchas buenas prácticas y éstas deben ahora emularse con miras a lograr coherencia en las respuestas de la UE frente a las violaciones cometidas contra defensores y defensoras de los derechos humanos. En especial, el aumento del conocimiento de las Directrices, las gestiones diplomáticas, las declaraciones públicas, la observación de juicios, la vigilancia, la presentación de informes y la integración de los defensores de los derechos humanos al diálogo político deben fortalecerse y mejorarse. Este desarrollo debe alcanzarse a través de la introducción de procesos y procedimientos –en especial aumento del grado de sensibilización, planificación y presentación de informes– que garanticen la aplicación plena y eficaz de las Directrices como política. Aunque las instituciones de la UE, en especial la Presidencia, continúen desempeñando la importante tarea de coordinar los esfuerzos de los Estados miembros de la UE, éstos deben garantizar la plena integración de las Directrices a sus políticas exteriores, transmitiendo directivas claras para su implementación a los responsables de área y al personal de la misión. Además, los Estados miembros de la UE deben promover acciones concertadas a la vez que actúan según sus compromisos a título nacional, con el fin de aplicar las Directrices en consulta con la Presidencia de la UE. Si se toman urgentemente estas medidas, muchas de las cuales reflejan las recomendaciones de la revisión llevada a cabo por la Presidencia austriaca, la Unión Europea dará un importante paso adelante para alcanzar su aspiración de garantizar la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos en terceros países.

(1) Consejo de Ministros/Comisión Europea, Informe Anual de la UE sobre los Derechos Humanos - 2006, pág. 10.

(2) 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, comúnmente conocida como Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1998. La Declaración hace una síntesis de los derechos de las personas y de las organizaciones que son esenciales para la defensa de los derechos humanos y de la obligación de los Estados de proporcionar apoyo y protección a tales actividades. Disponible en [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument)

(3) Garantizar la Protección. Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de los Derechos Humanos, disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/guidelines/05_protect/guidelines_es.pdf

(4) Conclusiones del Consejo sobre las Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos, Anexo II, disponible en http://www.protectionline.org/IMG/pdf/AnnexII_EU_Guidelines_evaluation.es06.pdf. Aunque la revisión de la Presidencia austriaca proporcionó muchas recomendaciones valiosas, las conclusiones sobre las que se basaron estas recomendaciones no ofrecían mucha información detallada. En contraste, el presente informe proporciona conclusiones relacionadas con el grado de aplicación de diversas disposiciones de las Directrices, y formula recomendaciones que también están basadas en la experiencia de los defensores de los derechos humanos. Además, el presente informe intenta evaluar hasta qué punto las Directrices han contribuido a incrementar las actividades en apoyo de los defensores de los derechos humanos.

(5) La investigación no evaluó la cuestión del financiamiento de las organizaciones de derechos humanos, ya que Amnistía Internacional considera que las Directrices son un instrumento más político que financiero. Además, la investigación se centró en la utilización de los instrumentos más poderosos y formales que explícitamente prevén las Directrices, y no en contactos informales y en general confidenciales con los gobiernos de terceros países. Por esta razón, y debido a que por cada uno de los países elegidos sólo se podía entrevistar a una selección de embajadas que, por lo general, incluía como mínimo a la Presidencia de la UE y a los Estados miembros más

activos de la UE, Amnistía Internacional no puede pretender que ha identificado todas y cada una de las acciones de la UE, especialmente las que han llevado a cabo los Estados miembros por separado. Amnistía Internacional cree, sin embargo, que le fue posible obtener un panorama suficientemente completo de cada uno de los ocho países, y que la diversidad de países seleccionados proporciona una muestra que permite elaborar generalizaciones fiables relativas a la aplicación de las Directrices. La fiabilidad de nuestras conclusiones se vio confirmada en los casos en que Amnistía Internacional obtuvo información estadística pública o confidencial con respecto a las acciones de la UE.

(6) Las gestiones políticas se realizan en el marco de la política exterior de la UE por acuerdo intergubernamental unánime entre los Estados miembros.

(7) Garantizar la Protección, pág. 4.

(8) Garantizar la Protección, pág. 5.

(9) El Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Detención Arbitraria resolvió que la detención de Mohammed Abbou era arbitraria. La opinión del Grupo de Trabajo figura en su informe del 12 de diciembre de 2005, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4880.pdf>. El texto completo de la opinión está disponible en el documento A/HRC/4/40/Add.1 de Naciones Unidas.

(10) El testimonio obstinado – Informe anual 2006 del Observatorio para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, marzo de 2007, págs. 663 - 667, disponible en http://www.omct.org/pdf/Observatory/2007/observatoire_rapport_annuel2006_esp.pdf?PHPSESSID=3b128e5d89dd82072bc652bc7b063c64

(11) Arrestos sin detención posterior, detenciones arbitrarias, procesos judiciales, condenas.

(12) Estos casos incluyen violaciones de derechos humanos contra la Asociación de Profesores de Etiopía y la Comisión de Derechos Humanos de Etiopía, contra el periodista Stanislav Dmitriyevsky en Rusia y contra dirigentes de la Asociación de Derechos Humanos de Turquía sudoriental, hostigamiento y detención de prominentes defensores de los derechos humanos como Chen Guangcheng (no hubo declaración de la UE), Hu Jia y Gao Zhisheg en China, y el juicio injusto y detención arbitraria de Mohammed Abbou en Túnez.

(13) El testimonio obstinado – Informe anual 2006 del Observatorio para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, marzo de 2007.

(14) Directrices de la Unión Europea en materia de Diálogo sobre Derechos Humanos, en Directrices de la UE en Materia de Derechos Humanos (EU Guidelines on Human Rights), Consejo de la Unión Europea, Secretaría General, mayo de 2005.

(15) Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos. Folleto informativo Nº 29. Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, abril de 2004, pág. 36.

(16) Véase Conclusiones del Consejo sobre las Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos, Anexo II.

(17) En Túnez la reunión no se organizó durante la Presidencia austriaca sino durante la Presidencia finlandesa en la segunda mitad de 2006.

(18)

http://www.omct.org/pdf/VAW/2006/day_on_woman_hrd_291106/gender_specific_recomm_for_eu_hrd_241106_sp.pdf?PHPSESSID=3b128e5d89dd82072bc652bc7b063c64

(19) Conclusiones del Consejo, Anexo II párr. 6

(20) Conclusiones del Consejo, Anexo II, párr. 6.

(21) Esta traducción la realizó el Ministerio del Interior turco y aparece en su sitio web. Según la Delegación de la Comisión Europea en Ankara, la traducción es fiel.