
Amnistía Internacional

La Unión Europea: Aceptar el reto de proteger a quienes defienden los derechos humanos



Índice AI: EUR 01/009/2008

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) adoptó *Garantizar la protección – Directrices de la Unión Europea sobre defensores de los derechos humanos* en junio de 2004.ⁱ El objetivo de las Directrices “es aportar sugerencias prácticas para mejorar la acción de la UE” en relación con los defensores y defensoras de los derechos humanos. Las Directrices representan un compromiso singular de las instituciones de la UE y de los Estados miembros a título individual con la promoción de los principios recogidos en la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos en sus relaciones con países no miembros de la UE. De aplicarse plenamente, las Directrices tienen posibilidades significativas de producir cambios. El hecho de que todos los Estados miembros hayan adoptado las Directrices es una base sólida sobre la cual la UE podrá desarrollar una política de derechos humanos eficaz.

Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos

Las Directrices ofrecen una serie de sugerencias para la acción de la UE en materia de apoyo y protección a los defensores y defensoras de los derechos humanos, entre ellas las siguientes:

Misiones de la UE

Las misiones tienen un importante papel que desempeñar a la hora de aplicar la política de la UE sobre defensores y defensoras de los derechos humanos. Según las Directrices, las misiones de la UE son en muchos terceros países el primer punto de contacto entre los Estados miembros de la Unión y los defensores de los derechos humanos sobre el terreno y deben, por consiguiente, adoptar un planteamiento anticipativo. Entre las acciones que deben emprender las misiones de la UE figuran coordinar y compartir información sobre defensores y defensoras de los derechos humanos, mantener contactos con éstos, facilitarles un reconocimiento visible y actuar de observadores en juicios.

Las misiones de la UE deben observar el marco institucional en el que actúan los defensores y defensoras de los derechos humanos e informar periódicamente al respecto, así como informar sobre cualquier amenaza o ataque que se produzca contra defensores de los derechos humanos. Asimismo, deben presentar al Grupo “Derechos Humanos” del Consejo de la UE (COHOM) recomendaciones para la acción que podrían incluir la condena de las amenazas y los ataques contra defensores de los derechos humanos, así como gestiones diplomáticas y declaraciones públicas cuando los defensores de los derechos humanos se encuentren en peligro inmediato o grave. El COHOM y otros grupos de trabajo pertinentes deben determinar las situaciones en las que sean necesarias actuaciones de la UE y decidir las acciones que se van a emprender o, en su caso, hacer recomendaciones de actuación al Comité Político y de Seguridad del Consejo.

Representantes de la UE

Las Directrices establecen que, cuando sea oportuno, los representantes de la UE que visiten terceros países deberán reunirse con defensores de los derechos humanos y plantear casos individuales a las autoridades locales. La situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos deberá incluirse en los diálogos políticos, en los cuales la UE deberá destacar su apoyo a los defensores de los derechos humanos y plantear también casos concretos objeto de preocupación.

Respaldo en la práctica

Finalmente, las Directrices proporcionan asistencia en la práctica a los defensores y defensoras de los derechos humanos mediante programas de desarrollo social y económico ofrecidos por la UE y los Estados miembros. Entre éstos podrán figurar prestar apoyo económico a los defensores de los derechos humanos en actividades como el desarrollo de las capacidades y las campañas de sensibilización, brindarles asistencia en el establecimiento de redes internacionales de defensores de los derechos humanos y tratar de garantizar que pueden acceder a recursos económicos procedentes del extranjero.

En junio de 2006, durante la presidencia austriaca, la UE publicó su primera revisión de la aplicación de las Directrices (Revisión Austriaca).ⁱⁱ En ella se evalúan los avances realizados y se formulan recomendaciones sobre nuevas medidas destinadas a lograr la aplicación plena y eficaz de las Directrices. Se ha solicitado a todos los agentes pertinentes de la UE que apliquen las 64 medidas recomendadas en la revisión.

Desde la adopción de las Directrices, Amnistía Internacional también ha seguido de cerca su aplicación a fin de contribuir a su utilización integral y efectiva. En mayo de 2007, Amnistía Internacional publicó el informe titulado *¿Garantizar la Protección? La Unión Europea y los defensores de los derechos humanos*, en el que se examinaba la aplicación de las Directrices sobre la base de investigaciones llevadas a cabo en ocho países en 2006. La principal conclusión de Amnistía Internacional era que, pese al elevado número de iniciativas positivas emprendidas por sucesivas presidencias de la UE con miras a la promoción de las Directrices, éstas todavía no se habían utilizado lo suficiente sobre el terreno para mejorar los esfuerzos de la UE en materia de apoyo y protección a los defensores y defensoras de los derechos humanos. El panorama general era desigual y todavía no se había priorizado y sistematizado la implementación. Había una necesidad apremiante de centrarse en la aplicación en el ámbito nacional, para lo cual era preciso que se contara, cuando resultara necesario, con el apoyo no sólo de las instituciones de la UE (Presidencia y Comisión Europea), sino también de los Estados miembros de la Unión.

Las conclusiones y recomendaciones expuestas en el informe publicado por Amnistía Internacional en mayo de 2007 siguen siendo pertinentes en su totalidad. El presente documento pretende reforzar dichas recomendaciones e impulsar una acción redoblada, efectiva, sistemática y coherente en materia de apoyo y protección a los defensores de los derechos humanos de la siguiente manera:

- haciendo una descripción pormenorizada de las iniciativas positivas emprendidas para aplicar las Directrices como ejemplos que deben emularse ampliamente;
- efectuando un análisis de las "lecciones aprendidas" sobre el impacto, que pueden aplicarse con éxito en cualquier lugar;
- determinando los motivos más comunes alegados por miembros del personal diplomático de la UE para no emprender acciones sobre los defensores de los derechos humanos y dándoles una respuesta;
- destacando los principales desafíos a los que se enfrenta la UE en lo relativo a la aplicación de las Directrices en el futuro.

Este informe va dirigido a profesionales que participen directamente en la aplicación de las Directrices: personal de las misiones de la UE, funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores y funcionarios de las representaciones permanentes de los Estados miembros y de las instituciones de la UE en Bruselas. No obstante, también podrá resultar útil a defensores y defensoras de los derechos humanos y ONG.

La Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos

Los defensores y defensoras de los derechos humanos están en primera línea en la defensa y promoción de los derechos humanos y, en consecuencia, corren un riesgo especial de que los hagan objeto de actos de agresión e intimidación. En 1985, reconociendo la necesidad de mejorar la protección de los defensores de los derechos humanos, la ONU encargó a un grupo de trabajo que redactara un instrumento internacional centrado en esta cuestión. El 9 de diciembre de 1998, tras 13 años de negociaciones, la Asamblea General de la ONU adoptó lo que se conoce comúnmente como la “Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos”.ⁱⁱⁱ Este año se cumple el décimo aniversario de la adopción de la Declaración.

La ONU define a un defensor de los derechos humanos como una persona que, individual o colectivamente, trabaja de forma pacífica para promover y proteger los derechos humanos. “[L]o que más caracteriza a un defensor de los derechos humanos no es su título o el nombre de la organización para la que trabaja sino el carácter de la actividad que desarrolla”. Por consiguiente, según la ONU, los defensores de los derechos humanos son no sólo “aquellos cuya actividad cotidiana consiste concretamente en promover y proteger los derechos humanos”^{iv} sino también profesionales del derecho, sindicalistas, periodistas, docentes, profesionales de la salud, jueces, agentes de policía, figuras políticas y cualquier otra persona que actúe para promover o proteger los derechos humanos.

Los derechos de los defensores y defensoras de los derechos humanos:

“Toda 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.”^v Los defensores y defensoras de los derechos humanos tienen derecho a reunirse pacíficamente; a formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales y a afiliarse a ellos o a participar en ellos; a difundir información sobre los derechos humanos; a disponer de recursos eficaces en caso de violación de los derechos humanos; a ofrecer asistencia letrada; a dirigirse sin trabas a organismos internacionales y a comunicarse sin trabas con ellos; y a solicitar, recibir y utilizar recursos.

La responsabilidad de los Estados de proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos:

Los Estados deben proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; deben adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos enunciados en la Declaración están garantizados; realizar investigaciones rápidas e imparciales sobre denuncias de violaciones de derechos humanos; y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante de su labor.

Las Directrices: protección en la práctica

Las instituciones europeas y sus Estados miembros han emprendido una serie de excelentes iniciativas en materia de apoyo y protección a los defensores y defensoras de los derechos humanos en terceros países. En este apartado se describen 10 encomiables medidas adoptadas desde la aprobación de las Directrices. Las prácticas se han clasificado como “medidas estructurales”, relativas a políticas y procesos, y “acción práctica”, relativa a acciones más concretas y tangibles “sobre el terreno”.

Medidas estructurales

1. Países Bajos: defensores de los derechos humanos y política exterior

En 2001, los Países Bajos determinaron que el colectivo de defensores de los derechos humanos era un grupo prioritario en el contexto de su política exterior en materia de derechos humanos. El apoyo a los defensores de derechos humanos –“personas que tienen el valor de hacer oír su voz”– se reiteró en la política neerlandesa hecha pública en noviembre de 2007, en la que se identificó como prioridad la aplicación concreta de las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos.^{vi} Entre las acciones descritas en esta política figuran las siguientes:

- Promover la acción para proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos dentro de la UE: plantear casos individuales durante los diálogos políticos; plantear la situación de los defensores de derechos humanos y sus organizaciones durante visitas y contactos bilaterales, con independencia del país de que se trate; celebrar reuniones entre defensores de los derechos humanos y el Ministerio de Asuntos Exteriores durante visitas a países; y reservar fondos.
- El 10 de diciembre de cada año, las embajadas neerlandesas, en colaboración con otras misiones de la UE, organizarán reuniones con defensores y defensoras de los derechos humanos locales.
- Crear el “Tulipán de los Defensores de los Derechos Humanos”, galardón anual que se otorgará a personas que hayan demostrado un “coraje moral excepcional”.

Una serie de compromisos concretos y públicos en el ámbito político central ayudará a garantizar que los Países Bajos adoptan medidas concretas para apoyar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos, no sólo promoviendo la acción sobre los defensores y fundamentándola sino también mediante la rendición de cuentas a la sociedad civil y al Parlamento neerlandeses.

2. Nepal: lanzamiento de estrategias de aplicación local

En consulta con ONG y defensores y defensoras de derechos humanos locales,^{vii} las misiones de la UE en Nepal elaboraron una estrategia local para la aplicación de las Directrices, que fue lanzada públicamente el 10 de octubre de 2007.^{viii} La estrategia incluye:

- Traducción de las Directrices y la estrategia al nepalí. El texto de la estrategia en inglés y nepalí se ha incorporado al sitio web de la embajada del Reino Unido.^{ix}
- Proporcionar información sobre las Directrices a los defensores y defensoras de los derechos humanos durante visitas a los diferentes distritos.
- Ampliar los contactos con los defensores y defensoras de los derechos humanos.
- Emitir declaraciones y emprender gestiones diplomáticas de la UE.

- Contribuir a un mecanismo de “refugios” para defensores en peligro.
- Establecer un grupo de trabajo de la UE encargado de coordinar la aplicación de las Directrices. (El grupo de trabajo ya se ha reunido.)

La publicación de una estrategia local ayuda a desarrollar el consenso y la toma de conciencia entre las misiones de la UE con respecto a la importancia de apoyar a los defensores y defensoras de los derechos humanos y a las acciones que deben emprenderse para ello. También fomenta el conocimiento de los compromisos de la UE entre los defensores de los derechos humanos, lo cual ayuda a asegurar que éstos se ponen en contacto con la UE cuando es necesario. Y, finalmente, comunica a la sociedad y al gobierno local el apoyo de la UE a los defensores de los derechos humanos.

3. Guatemala: contactos y observación en el ámbito nacional

Las misiones de la UE en Guatemala han nombrado un “grupo de filtro” compuesto por los jefes adjuntos de misión de las embajadas británica y neerlandesa y el cónsul general de Finlandia. En enero de 2008, el grupo se amplió para incluir representantes de la delegación de la Comisión Europea y de la embajada sueca. El “grupo de filtro”:

- recibe y evalúa denuncias sobre violaciones de derechos humanos contra defensores y defensoras de los derechos humanos y recoge información adicional de las autoridades cuando es necesario;
- remite casos, junto con recomendaciones para la acción, a los jefes adjuntos de misión. A su vez, éstos plantean el caso a los jefes de misión con fines de examen y toma de decisiones.

En febrero de 2007, el grupo reunió seis casos que posteriormente los jefes de misión de la UE plantearon al ministro del Interior de Guatemala.

Al nombrar un grupo de filtro compuesto por misiones de la UE que cuentan con la capacidad y el compromiso necesarios, la UE ha creado un mecanismo que garantizará la observación y evaluación regulares de la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. El grupo proporciona a éstos un punto de contacto claro y constante que facilita la comunicación entre los defensores y las misiones de la UE.

Acción práctica

4. Israel: integración al diálogo político de asuntos y casos relacionados con defensores y defensoras de los derechos humanos

En noviembre de 2006, en Tel Aviv, la “troika” de la UE^x recibió presentaciones de ONG locales y europeas acerca de la práctica israelí de la detención administrativa^{xi} y sobre casos de funcionarios palestinos de organizaciones locales que habían sido detenidos. Posteriormente, en febrero de 2007, la UE intensificó la presión internacional al plantear esta cuestión, junto con los casos de dos defensores de los derechos humanos detenidos desde mayo de 2005, al gobierno israelí durante la reunión del grupo de trabajo informal sobre derechos humanos de la UE e Israel. Ambos defensores quedaron en libertad en un plazo de tres meses. En octubre de 2007, tras recibir información de ONG locales y europeas, la UE planteó casos de detención administrativa y restricción de la libertad de circulación de defensores de los derechos humanos durante la reunión del subcomité sobre diálogo político entre la UE e Israel. Entre los casos planteados figuraba el del director general de la organización de derechos humanos palestina *Al Haq*, a quien se prohíbe viajar desde marzo de

2006. Los contactos mantenidos con defensores y organizaciones de derechos humanos han proporcionado a la UE información pormenorizada y pertinente sobre violaciones de derechos humanos contra defensores de estos derechos. Al plantear cuestiones y casos de manera sistemática en el contexto del diálogo político, la UE puede garantizar que se abordan sus motivos de preocupación relativos a los defensores y defensoras de los derechos humanos.

5. Túnez: planteamiento de casos individuales al más alto nivel

Nicolas Sarkozy, recién elegido presidente de Francia, se sumó a la presión internacional en relación con el caso de Mohammed Abbou al plantear el caso al presidente tunecino durante una visita realizada a Túnez los días 10 y 11 de julio de 2007. Mohammed Abbou había sido encarcelado en abril de 2005 en parte debido a unos artículos en los que había criticado a las autoridades y había condenado la tortura en Túnez. Posteriormente, al preguntarle unos periodistas si había planteado cuestiones relativas a los derechos humanos, el presidente Sarkozy manifestó: “El presidente Ben Ali es el primero en reconocer que hay muchas cosas que se pueden mejorar. Las discutimos, y discutimos casos individuales”,^{xii} y citó el caso de Mohammed Abbou. Este caso también fue planteado por otro miembro de la delegación del presidente Sarkozy, la ministra de Asuntos Exteriores y Derechos Humanos, a su homólogo tunecino. Menos de dos semanas después, el 24 de julio, fecha del 50 aniversario de la República de Túnez, Mohammed Abbou quedó en libertad junto con otras 21 personas gracias a un indulto presidencial, más de un año antes de finalizar sus condena de tres años y medio de cárcel. Cuando le preguntaron cuál era el factor que creía que había producido su liberación, Abbou dijo: “También creo que tuvo importancia la visita del presidente [francés] Sarkozy, que se refirió expresamente a mi situación”.^{xiii}

El planteamiento de casos individuales al más alto nivel (presidencial) es un señal clara del alcance de la preocupación de los Estados miembros por los defensores y defensoras de los derechos humanos y garantiza que estos motivos de preocupación se plantean en un plano de igualdad con otras cuestiones. Es una medida efectiva seleccionar para esta acción a presidentes de terceros países, ya que habitualmente son ellos los que tienen poder para garantizar la mejora de la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos locales.

6. China: acción coherente y diversa

Hu Jia y su esposa Zeng Jinyan son activistas sobre el sida sometidos a arresto domiciliario, anteriormente de marzo de 2006 a febrero de 2007, y más recientemente desde mayo de 2007.

- En junio de 2007, la presidencia alemana de la UE llevó a cabo gestiones diplomáticas en relación con el trato dado a esta pareja.
- En julio y agosto, un miembro del personal diplomático británico visitó a Hu y Zeng en su domicilio y formuló una declaración para los medios de comunicación sobre la situación de los defensores de los derechos humanos chinos.
- En octubre, la UE planteó el caso durante el diálogo sobre derechos humanos entre la UE y China, solicitando al gobierno chino que “pusiera a ambos en libertad de inmediato o, en cualquier caso, no los sometiera a malos tratos bajo custodia”.
- En noviembre, el embajador de Derechos Humanos neerlandés planteó nuevamente a las autoridades chinas la cuestión de la detención de estas dos personas.
- El Parlamento Europeo propuso la candidatura de Hu Jia para el Premio Sajarov de 2007.

- Cuando la policía se llevó a Hu Jia de su domicilio el 27 de diciembre, el presidente del Parlamento Europeo emitió una declaración pública^{xiv} y el Parlamento Europeo aprobó una resolución^{xv} en las que se condenaba su detención y se pedía su puesta en libertad.
- A principios de 2008, la UE planteó nuevamente el caso de Hu Jia a las autoridades chinas.
- El 17 de enero de 2008, el ministro de Asuntos Exteriores neerlandés destacó públicamente las violaciones de derechos humanos cometidas contra Hu Jia en un discurso.
- El 17 de marzo de 2008, la presidencia de la UE emitió una declaración en la que expresaba honda preocupación por la detención de Hu Jia y solicitaba a las autoridades chinas que devolvieran la libertad a Hu Jia y a otras personas detenidas por informar de abusos contra los derechos humanos o manifestarse contra ellos y que se abstuviera de practicar detenciones por estos motivos.^{xvi}
- Cuando Hu Jia fue condenado en abril de 2008, representantes de ocho misiones de la UE trataron de asistir a la vista.

Estas acciones ilustran la manera en que las instituciones de la UE y sus Estados miembros han actuado coherentemente y con creciente intensidad en relación con el caso concreto de un defensor de los derechos humanos en peligro.

7. Irán: declaraciones públicas de la presidencia de la UE

La UE ha emitido sistemáticamente declaraciones públicas sobre los defensores de los derechos humanos en Irán. Se emitieron cinco declaraciones en 2006, cuatro en 2007, y una en lo que va de 2008. Las declaraciones se relacionaban con periodistas, mujeres defensoras de los derechos humanos, sindicalistas, estudiantes y docentes. La UE ha expresado su preocupación por el arresto y encarcelamiento de defensores de los derechos humanos, los juicios carentes de garantías, los malos tratos a defensores de derechos humanos bajo custodia y el cierre de organizaciones de defensores de los derechos humanos. También ha exhortado a que se devuelva la libertad a defensores de los derechos humanos, se les permita tener acceso a tratamiento médico, se abandonen actuaciones judiciales en su contra, se investiguen las violaciones de derechos humanos cometidas contra ellos, e incluso ha instado a que se enmienden leyes pertinentes. La UE ha hecho referencia a los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, como por ejemplo la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos.

La UE ha consultado a defensores y defensoras de los derechos humanos durante el proceso de redacción de estas declaraciones, que han sido traducidas al persa y difundidas en los medios de comunicación locales. En ocasiones, las autoridades iraníes han transmitido su protesta a la UE en relación con estas declaraciones. El colectivo de defensores de los derechos humanos considera que las declaraciones son eficaces. “Parece que la República Islámica tomaría medidas más duras para violar los derechos humanos y reprimir a los disidentes si no fuera por el factor de las relaciones exteriores e internacionales”, ha manifestado un defensor de los derechos humanos.^{xvii}

Las declaraciones públicas proporcionan apoyo moral a los defensores y defensoras de los derechos humanos locales que corren peligro, aumentan la visibilidad de los abusos que se cometen contra los defensores y fomentan la rendición de cuentas por tales abusos.

8. Guatemala: acto público y declaraciones de las misiones de la UE

El 28 de junio de 2007, las misiones de la UE, en colaboración con defensores y defensoras de los derechos humanos locales y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, organizó una reunión pública para destacar los motivos de preocupación existentes en lo relativo a las agresiones contra defensores de los derechos humanos. El embajador del Reino Unido y la embajadora de los Países Bajos hicieron uso de la palabra durante este acto. Asistieron a la reunión otros embajadores de países de la UE, el embajador de EE. UU., embajadores de varios países latinoamericanos y representantes de la prensa. También estuvieron presentes autoridades guatemaltecas, entre ellas el ministro del Interior, que condenó los ataques. El 12 de julio de 2007, las misiones de la UE emitieron una declaración en la que manifestaban su preocupación por los ataques, haciendo hincapié en la necesidad de que las instituciones guatemaltecas pertinentes mejoraran las medidas de protección extendidas a los defensores de los derechos humanos y pusieran fin a la impunidad. La declaración se publicó en la prensa local al día siguiente. Aunque no se ha hecho comparecer a nadie ante la justicia por estos abusos, el colectivo de defensores de los derechos humanos considera que estas acciones contribuyeron a que se produjera una disminución en el número de ataques durante los meses siguientes. El aumento de la visibilidad de los motivos de preocupación en torno a las agresiones contra defensores y defensoras de los derechos humanos contribuye a garantizar que el mensaje llega a autores y posibles autores de abusos contra los derechos de los defensores y actúa como un elemento disuasorio al incrementar el coste político de permitir que continúen los ataques.

9. Zimbabue: asistencia a manifestaciones y observación de vistas judiciales

En su misión en Zimbabue, como en otras misiones de la UE, la delegación de la Comisión Europea ha nombrado una funcionaria de enlace sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos. Esta funcionaria mantiene contactos con una "red estratégica" de defensores y defensoras de los derechos humanos zimbabuenses y desempeña un papel activo en el desarrollo de la estrategia local de implementación de la UE conforme a las Directrices. En colaboración con otras misiones de la UE, la funcionaria de enlace asiste a reuniones y manifestaciones públicas organizadas por defensores de los derechos humanos y observa vistas judiciales y otros actos cuando es necesario. Por ejemplo, en 2007 su presencia fue requerida en el aeropuerto con el fin de observar la partida de dos abogados que temían ser objeto de actos de violencia antes de asistir a una reunión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

- El 7 de mayo de 2007, la funcionaria de enlace asistió a la vista judicial de la causa de dos abogados a quienes se había detenido arbitrariamente el 4 de mayo. Según un defensor de los derechos humanos zimbabuense,^{xviii} el juez, pese a que se le habían dado instrucciones en contrario, concedió la libertad bajo fianza a ambas personas debido a que se hallaban presentes observadores diplomáticos. Según informes, el juez temía que se le negara la entrada a países europeos en el futuro. La funcionaria de enlace también observó una manifestación de abogados celebrada el 8 de mayo de 2007 en la cual los participantes fueron golpeados. Su informe sobre estos dos casos fue enviado a los jefes de misión de la UE y fue utilizado por el jefe de la delegación de la Comisión Europea para plantear su preocupación a las autoridades zimbabuenses.

La presencia de la funcionaria de enlace ha brindado apoyo moral a los activistas y ha servido de elemento disuasor frente a la comisión de más abusos contra los derechos humanos.

10. Rusia: acción en torno a la legislación sobre ONG

Sucesivas presidencias de la UE han ejercido presión sobre Rusia en relación con la Ley sobre ONG. Esta ley, que entró en vigor en abril de 2006, impone a las ONG una carga indebida en materia de presentación de informes y confiere a los funcionarios del Estado poderes excesivos para la supervisión de la labor de las ONG. En octubre de 2006, invocando esta ley, un tribunal ruso ordenó el cierre de la Sociedad para la Amistad Ruso-Chechena, organización que ha hecho oír su voz públicamente en defensa de las víctimas de violaciones de derechos humanos en Chechenia. En febrero de 2007, la UE hizo una declaración ante el Consejo Permanente de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en la que afirmaba que el cierre de esta organización demostraba que la Ley sobre ONG “puede aplicarse de una manera arbitraria”.^{xix} La UE planteó su preocupación por esta ley durante consultas sobre derechos humanos celebradas en mayo y octubre. De acuerdo con los informes recibidos, durante la reunión de octubre Rusia reconoció que la Ley sobre ONG no era “ideal”.^{xx} Según un miembro del personal diplomático, “[l]a UE ha insistido en que debe enmendarse la Ley sobre ONG y regularse claramente su aplicación a fin de impedir la comisión de abusos”.^{xxi}

LOGRAR UN IMPACTO: LECCIONES APRENDIDAS

Tras una evaluación de las acciones emprendidas por la UE y sus Estados miembros para proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos, Amnistía Internacional considera que se pueden extraer las ocho lecciones siguientes:

1. Contacto estrecho y consulta con defensores y defensoras de los derechos humanos

El contacto estrecho con los defensores y defensoras locales facilita la acción eficaz. Permite que la UE determine las ocasiones en que “acciones preventivas” como la presencia física de la UE pueden influir en la situación. Es esencial para que la UE extraiga lecciones sobre las violaciones de derechos humanos de una manera oportuna, mantenga consultas con los defensores de los derechos humanos acerca de cuáles son las acciones que deben emprenderse y proporcione retroalimentación. También permite que la UE recoja información pormenorizada, de primera mano, sobre las violaciones de derechos humanos, lo cual resulta imprescindible para enfrentarse con eficacia a las autoridades locales.

2. Acción pública y retroalimentación para los defensores y defensoras de los derechos humanos

La acción pública proporciona apoyo moral a los defensores de los derechos humanos y puede aumentar la percepción de su legitimidad y de la legitimidad de su labor. La acción puede incluir la emisión de declaraciones públicas y comunicados de prensa traducidos al idioma local, la promoción de la cobertura periodística, la observación de juicios, la asistencia a manifestaciones públicas y las visitas a defensores y defensoras de los derechos humanos bajo custodia o en sus lugares de trabajo. Como manifestó un defensor de los derechos humanos: “Creo que las declaraciones públicas tienen un éxito especial cuando transmiten públicamente un mensaje de apoyo y una señal a los defensores de los derechos humanos [...] la acción de la UE puede ayudar a los defensores a darse cuenta de que no están solos”.^{xxii} Las acciones confidenciales, aunque menos visibles, sirven para brindar apoyo moral a los defensores y defensoras de los derechos humanos cuando se los consulta sobre las medidas que se toman en su favor.

3. Acciones de los Estados miembros a título individual

Si bien es cierto que la acción concertada de la UE siempre tendrá más peso, no es menos cierto que la acción unilateral de uno o dos países –aunque se emprenda de forma complementaria a una acción de la UE– puede tener gran impacto. Lo que importa es que se transmita un mensaje al gobierno en cuestión desde el exterior. Los Estados miembros también pueden desempeñar un papel especial a título individual cuando poseen influencia sobre gobiernos de terceros países concretos.

4. Selección adecuada de las autoridades objeto de la acción

La UE puede incrementar su eficacia cuando consigue seleccionar adecuadamente a las autoridades objeto de su acción y no se limita a elegir interlocutores en los ministerios de Asuntos Exteriores. También debe seleccionar interlocutores en otras áreas, como comercio e inversiones. Puede haber funcionarios o funcionarias de menor categoría que también estén en condiciones de responder de una manera oportuna y práctica a los motivos de preocupación de la UE. También puede haber funcionarios locales clave interesados en abordar violaciones de derechos humanos en el ámbito local antes de que dichos abusos entren en conocimiento del gobierno central. Pero la eficacia es dudosa cuando, por ejemplo, las reuniones clave en el contexto del diálogo político sobre cuestiones de derechos humanos se mantienen con funcionarios o funcionarias de baja categoría que, como ha señalado un miembro del personal diplomático, “en última instancia carecen de la competencia necesaria para tomar decisiones sobre la mayoría de las cuestiones”.^{xxiii}

5. Definición concreta de los cambios deseados

La UE debe definir claramente los cambios que pretende conseguir. Esto ayudará a sus interlocutores en terceros países a emprender realmente el tipo de acción que la UE desea. Como ha señalado un miembro del personal diplomático de la UE en Irán, “cuanto más concretas son nuestras declaraciones, más eficaces resultan”.^{xxiv} Además, si no se define en qué consisten las “mejoras”, no hay manera de que la UE pueda evaluar los avances.

6. Evitar los impactos negativos

En algunos casos, el apoyo público de la UE a gobiernos represivos puede afectar negativamente la situación de los defensores de los derechos humanos. Especialmente en ausencia de acciones públicas en apoyo de los defensores y de su labor, la cooperación visible de la UE con un gobierno que viola los derechos humanos puede socavar la legitimidad y la situación de los defensores que tratan de conseguir que ese mismo gobierno rinda cuenta de sus actos. La UE debe tener en cuenta que los gobiernos represivos pueden servirse de las relaciones internacionales para impulsar su imagen y socavar la legítima labor de sus críticos. Los medios de comunicación controlados por el gobierno, que suelen ser los medios dominantes, informan sobre las reuniones mantenidas por el presidente con embajadores de la UE, discursos o visitas de funcionarios de la UE o representantes del gobierno y acuerdos oficiales de ayuda o cooperación de una manera que transmite la idea de que el régimen cuenta con el apoyo incondicional de la comunidad internacional. En tales casos, la UE debe garantizar que proporciona un contrapeso para esta idea mediante declaraciones públicas en las que señala sus motivos de preocupación en materia de derechos humanos.

7. Respuestas intensificadas o diversas

La UE puede influir en la situación intensificando o diversificando sus respuestas. Los defensores y defensoras de los derechos humanos abogan sistemáticamente por respuestas más firmes cuando las gestiones diplomáticas existentes no consiguen poner freno a las violaciones de derechos humanos. Entre las medidas que se pueden adoptar figuran pasar de respuestas informales a respuestas formales y de acciones confidenciales a acciones públicas. La elección de acciones confidenciales en lugar de acciones públicas no debe constituir una política habitual, y sólo debe continuar en la medida en que la acción confidencial esté produciendo de hecho resultados concretos. Las respuestas diversificadas consiguen varios resultados al mismo tiempo: garantizan el apoyo moral e incluso material a los defensores y defensoras de los derechos humanos, promueven la presión indirecta de la sociedad civil nacional, el Parlamento y otros órganos nacionales sobre las autoridades y ejercen presión directa sobre las autoridades.

8. Continuidad, persistencia y seguimiento

La continuidad, la persistencia y el seguimiento pueden contribuir a garantizar el impacto. Cuando no hay seguimiento, es habitual que las autoridades locales no tomen tan en serio los motivos de preocupación de la UE. El seguimiento también permite que la UE adquiera conocimientos más pormenorizados sobre cuestiones y casos relativos a defensores de los derechos humanos y presente argumentos más eficaces a sus interlocutores en terceros países. La Comisión Europea puede desempeñar un papel clave a la hora de asegurar la continuidad debido a que cuenta con una base de recursos humanos relativamente grande y estable, a diferencia de la presidencia rotatoria de la UE.

LOS ARGUMENTOS QUE SE ESGRIMEN CON MÁS FRECUENCIA PARA NO ACTUAR

¿Por qué, pues, no emprende la UE acciones efectivas para promover y proteger los derechos humanos de quienes defienden los derechos humanos? En este apartado se examinan 11 motivos ofrecidos comúnmente por el personal diplomático para no actuar. Aunque en algunos contextos y circunstancias estas preocupaciones pueden ser legítimas, Amnistía Internacional considera que no ofrecen una justificación suficiente como para abstenerse de emprender acciones concretas con el objeto de apoyar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos.

1. “Esa acción no sería eficaz.”

Algunos miembros del personal diplomático de la UE han afirmado que la acción que se les ha solicitado que emprendan en favor de los defensores de los derechos humanos no sería eficaz. Argumentan, por ejemplo, que las declaraciones públicas o gestiones diplomáticas “serían más perjudiciales que beneficiosas” o que no serían “útiles”. Con esta explicación el personal diplomático suele referirse al hecho de que no considera que la acción de la UE pueda conseguir una mejora inmediata en la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos.

Respuesta de Amnistía Internacional: Es cierto que a menudo la acción de la UE no consigue una mejora inmediata de la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos, pero tal acción, cuando ha sido solicitada por los propios defensores, tiene efectos positivos. Muchos defensores de los derechos humanos consideran que deben emprenderse acciones porque ello ayuda a impedir que una situación empeore, tiene efectos importantes a largo

plazo y proporciona apoyo moral. Al menos un Estado miembro de la UE parece estar de acuerdo: “[D]ebe subrayarse –dice la nueva política neerlandesa sobre derechos humanos– que las mejoras en la situación de los derechos humanos no pueden alcanzarse de un día para otro. Es necesario hacer esfuerzos en la esfera de los derechos humanos aunque los resultados no sean inmediatamente visibles”.

2. “Tenemos que tener en cuenta muchos otros intereses.”

Algunos miembros del personal diplomático de la UE han señalado que, en su calidad de funcionarios de una organización intergubernamental, no pueden centrarse únicamente en los derechos humanos. Entre otros asuntos que los ocupan figuran el comercio, las inversiones, la seguridad, el desarrollo y la migración. Éste, por ejemplo, fue el argumento esgrimido para explicar la falta de acción de las misiones de la UE en Túnez y Angola. El jefe de la Unidad de Derechos Humanos y Democratización ha manifestado recientemente: “No somos una organización de derechos humanos”.^{xxv} Es un motivo que no aducen los países que mantienen un equilibrio entre los derechos humanos y otros intereses sino los que se centran casi exclusivamente en otros asuntos.

Respuesta de Amnistía Internacional: La política de la UE establece claramente que el apoyo a los defensores de los derechos humanos es una cuestión prioritaria.^{xxvi} Además, el conflicto entre la defensa de los derechos humanos y la atención a otros intereses es discutible, sin duda a largo plazo. Cuando los defensores de los derechos humanos pueden trabajar efectivamente no sólo se reducen las violaciones de derechos humanos sino que también se confirma el potencial para el cambio social pacífico. Ambas circunstancias pueden reducir la presión migratoria, por ejemplo. Con relación a la inversión sostenible, el respeto a los derechos de defensores de los derechos humanos como los sindicalistas y activistas comunitarios es esencial. Se observa un creciente convencimiento de que menoscabar los principios de derechos humanos en el contexto de la “guerra contra el terror” no es un camino que lleve a la seguridad, mientras que la inacción a la hora de respetar, proteger y hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales constituye una negación del desarrollo humano. El secretario general de la ONU lo ha resumido recientemente con las siguientes palabras: “[N]o tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos”.^{xxvii}

3. “La situación no es tan mala.”

Algunos miembros del personal diplomático de la UE han insistido en que las violaciones de derechos humanos cometidas contra defensores de estos derechos son incidentes aislados, o que la situación está mejorando, o comparan un país con otros países de la misma región. Un defensor de los derechos humanos tunecino manifestó: “Tenemos la desgracia de estar situados entre Argelia y Libia”.^{xxviii} En Angola, el hostigamiento dirigido contra los defensores y defensoras de los derechos humanos ha sido comparado con las violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil (1975-2002).^{xxix} Con respecto a Angola, un jefe de misión manifestó que, aunque hay algunos problemas “aquí y allá”, la tendencia general es positiva,^{xxx} mientras que otro dijo que el asunto de las amenazas y acusaciones contra defensores y defensoras de los derechos humanos era “una tormenta en un vaso de agua”.^{xxxi}

Respuesta de Amnistía Internacional: Toda persona tiene derecho al disfrute pleno y completo de sus derechos humanos, con independencia de dónde viva. Si en el trato dispensado a los defensores de los derechos humanos no se respetan plenamente sus derechos, reconocidos en

la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos, deben tomarse medidas, con independencia de si las violaciones de derechos humanos están reduciéndose en número o alcance, y con independencia de si se cometen más violaciones de derechos humanos en otros países. Las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos se basan en los derechos enunciados en la Declaración de la ONU. Amnistía Internacional sostiene que, en cualquier momento dado, la UE debe garantizar que su evaluación de la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos es una evaluación objetiva basada en los principios expuestos en la Declaración de la ONU.

4. “No tenemos influencia.”

Algunos miembros del personal diplomático de la UE han argumentado que es inútil que la UE trate de emprender acciones porque al gobierno no le importa lo que dice la UE.

Respuesta de Amnistía Internacional: Los gobiernos represivos pueden tratar de dar la impresión de que no escuchan a fin de disuadir a la UE de emprender acciones y no desprestigiarse. No obstante, la influencia puede emanar de distintos ángulos y siempre hay puntos de presión que la UE debe detectar y utilizar estratégicamente. Es obvio que la imagen pública es importante, especialmente porque puede influir en áreas como la inversión y la cooperación. En prácticamente todos los casos, los defensores y defensoras de los derechos humanos consideran que a su gobierno le importa la postura de la UE, y señalan, como prueba, los extremos a los que llegan los gobiernos para bloquear los contactos internacionales de los defensores.

5. “Hay tantos casos que no podemos reaccionar ante todos ellos.”

Algunos miembros del personal diplomático de la UE han manifestado en ocasiones que no tienen la capacidad necesaria para responder a todos los casos, o que si adoptaran medidas cada vez que se comete una violación de los derechos humanos sus acciones perderían sentido. “Si emitiéramos declaraciones cada vez que se produce una violación de los derechos humanos, tendría que haber una lista exhaustiva de declaraciones públicas”, explicó un miembro del personal diplomático.

Respuesta de Amnistía Internacional: Cuando hay una elevada cantidad de casos, ello indica el alcance y el ámbito de las violaciones de derechos humanos que merecen una respuesta seria de la UE. La UE puede reaccionar ante todos los casos mediante el uso de listas, como hace actualmente en China y Rusia. No obstante, ni siquiera esto resulta suficiente por sí mismo, ya que no permite una respuesta inmediata a los casos individuales de violaciones de derechos humanos. Además, al observar todas las violaciones de derechos humanos, la UE puede identificar constantes de violaciones de derechos humanos y constantes de persecución a defensores de los derechos humanos que pueden plantearse a las autoridades. En lo que respecta a casos individuales, los representantes de la UE pueden trabajar conjuntamente con defensores de los derechos humanos locales para elaborar criterios para la priorización de casos. De cualquier modo, siempre debe darse una respuesta a los casos graves o emblemáticos.

6. “Si mantenemos contactos (visibles) con defensores de los derechos humanos, no haremos más que ponerlos en un peligro aún mayor.”

Algunos miembros del personal diplomático de la UE han afirmado que la asociación con defensores y defensoras de los derechos humanos pone a éstos en una situación aún más

peligrosa. Algunas misiones de la UE en China esgrimen este argumento para explicar su falta de contacto directo con defensores de los derechos humanos en situación de riesgo. En Irán se ha utilizado este argumento para explicar la ausencia de visitas a defensores de los derechos humanos sometidos a arresto domiciliario y la ausencia de reuniones con mujeres defensoras de los derechos humanos.

Respuesta de Amnistía Internacional: Incluso en países como China e Irán, los defensores de los derechos humanos insisten en que necesitan más contactos visibles con la UE, como invitaciones a recepciones celebradas en la sede de sus misiones y visitas a defensores de los derechos humanos sometidos a arresto domiciliario. Los defensores de los derechos humanos chinos desean tener más contactos con las misiones de la UE porque, aunque ello pueda aumentar el riesgo inmediato, a largo plazo contribuirá a su protección. En Zimbabue, un activista insistió en que los defensores van a ser objeto de persecución de todas formas, tengan o no contacto con las misiones de la UE. Lo esencial es guiarse por los propios defensores de los derechos humanos en lo que respecta a cuándo, cómo y de qué manera deben mantenerse los contactos que vayan a ofrecer el mayor grado de protección. La consulta a los defensores de los derechos humanos afectados, sus abogados, familiares o compañeros puede ayudar a determinar el nivel y la modalidad adecuados para los contactos.

7. “El gobierno dejará de escuchar por completo.”

Algunos miembros del personal diplomático de la UE han justificado su decisión de no intensificar la presión para que se proteja a los defensores de los derechos humanos afirmando que, de hacerlo, las autoridades locales abandonarían por completo el diálogo sobre cuestiones de derechos humanos. Este argumento se aplica especialmente a medidas tales como declaraciones públicas y gestiones diplomáticas. Las misiones de la UE utilizan esta justificación con frecuencia con el afán de mantener el diálogo político aunque este diálogo no esté produciendo resultados visibles. Refiriéndose al diálogo sobre derechos humanos que acababa de comenzar con Túnez, un miembro del personal diplomático acreditado en este país manifestó: “Las declaraciones públicas se utilizan en situaciones de enfrentamiento. En este caso hay cooperación”. En China, otro miembro del personal diplomático de la UE rechazó la idea de hacer públicos los informes sobre observación de juicios: “No queremos que [las autoridades chinas] cierren completamente las puertas”.

Respuesta de Amnistía Internacional: Limitar las acciones a actividades de apoyo a los defensores de los derechos humanos por temor a que resulte más difícil hacerlo en el futuro supone limitar la aplicabilidad operativa de las Directrices de la UE de una manera que Amnistía Internacional considera inaceptable. Si bien es cierto que puede correrse el riesgo de que una intervención desacertada o insuficientemente preparada lleve a un gobierno a interrumpir totalmente el diálogo sobre derechos humanos con la UE, en la mayoría de los casos las oportunidades de diálogo sobre cuestiones sustanciales son mayores que los riesgos. Amnistía Internacional alienta a la UE a utilizar todo el abanico de herramientas disponibles. Debe hacerse un examen equilibrado de los riesgos y beneficios que pueden conllevar las acciones de apoyo y protección a los defensores de los derechos humanos y, en opinión de Amnistía Internacional, los riesgos y beneficios que deben examinarse son los que puedan afectar a los propios defensores de los derechos humanos y no a la UE como institución.

8. “Si actuamos por nuestra cuenta, no obtendremos resultados.”

Los Estados miembros de la UE suelen afirmar que si actúan por su cuenta no lograrán resultados, y que es mucho más eficaz recurrir a un planteamiento colectivo. También expresan el temor de que su país pueda sufrir consecuencias negativas en sus relaciones con las autoridades si actúa solo.

Respuesta de Amnistía Internacional: La acción individual de los Estados miembros puede conseguir resultados, y de hecho los consigue, y Amnistía Internacional anima a utilizar planteamientos individuales y colectivos sobre los derechos humanos en forma complementaria, y no de una forma en que estos planteamientos se excluyan mutuamente. Amnistía Internacional también observa que con frecuencia los Estados miembros emprenden acciones a título individual en torno a otros motivos de preocupación en materia de política exterior y, en consecuencia, pregunta por qué no pueden utilizar los mismos criterios en lo relativo a la protección de los defensores de los derechos humanos. Es importante reconocer que los Estados, actuando a título individual, pueden conseguir un impacto considerable, especialmente en lo que respecta a la rapidez y creatividad con la que puede actuar un Estado por su cuenta en comparación con el conjunto de la UE.

9. “Los defensores de los derechos humanos no han solicitado ninguna acción.”

En ocasiones, los miembros del personal diplomático de la UE manifiestan que no han tomado medidas para apoyar o proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos porque los propios defensores no se lo han solicitado.

Respuesta de Amnistía Internacional: A la hora de determinar las acciones que se deben emprender, es esencial comunicarse con los defensores y defensoras de los derechos humanos y lograr su participación. Es igualmente importante que las misiones de la UE hagan todo lo que esté en su mano para garantizar que los defensores y defensoras de los derechos humanos son conscientes de lo que la UE puede hacer por ellos y del contenido de las Directrices de la UE. Muchos defensores de los derechos humanos no conocen las Directrices ni los compromisos formulados por la UE debido, principalmente, a que la UE no ha difundido efectivamente las Directrices en el ámbito nacional. Puede que no siempre resulte fácil para los defensores de los derechos humanos dirigirse a las embajadas, y ello se debe a diversos factores: la distancia física, la vigilancia o represión de que son objeto a manos de los servicios de seguridad de su país, o las dificultades existentes a la hora de tratar de entrar en las embajadas sin una cita con un funcionario diplomático concreto. Incluso cuando se lo consulta, es importante que el personal diplomático tenga una comprensión profunda de la percepción cultural de las solicitudes de ayuda en el país en cuestión: por ejemplo, en algunas circunstancias los defensores de los derechos humanos pueden ser demasiado “cortes” para solicitar acciones concretas del personal diplomático extranjero. Además, recae en la UE la responsabilidad de aplicar su propia política, por más que deba hacerlo en consulta con los defensores y defensoras de los derechos humanos. Los defensores necesitan saber que, si solicitan el apoyo de la UE, lo recibirán. La UE necesita reforzar la confianza de los defensores a fin de garantizar una comunicación mutua eficaz.

10. “Nuestra embajada es pequeña y carecemos de la capacidad necesaria.”

Algunos miembros del personal diplomático de la UE han afirmado que carecen de los recursos humanos necesarios para mantenerse activos sobre asuntos o casos relativos a

defensores de los derechos humanos. Esta circunstancia puede, desde luego, suponer una limitación importante para las embajadas más pequeñas.

Respuesta de Amnistía Internacional: La adopción de las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos refleja la creciente importancia de los derechos humanos para las instituciones y Estados miembros de la UE. Es obvio que algunas actividades, como la observación de juicios, requieren una inversión considerable de tiempo del personal que las misiones más pequeñas no podrán garantizar de forma permanente, pero es posible actuar, por ejemplo, coordinando y compartiendo información con otras embajadas de países de la UE, apoyando acciones conjuntas, “acompañando” iniciativas de otras misiones y repartiendo tareas y especialización. Un buen ejemplo de esto es el cónsul de Finlandia en Guatemala, que desempeña un papel activo en la evaluación de las violaciones de derechos humanos cometidas contra defensores y defensoras de los derechos humanos en su calidad de miembro del “grupo de filtro” de la UE. La frecuencia de este argumento indica que no se están aprovechando plenamente las posibilidades de coordinarse y de “compartir la carga”.

11. “No poseemos suficiente información sobre el caso.”

Con frecuencia, el personal diplomático de la UE afirma que no siempre resulta claro que se ha cometido una violación de derechos humanos, o dice que la información disponible es contradictoria.

Respuesta de Amnistía Internacional: La existencia de información incompleta o contradictoria sobre un caso puede ofrecer a la UE la oportunidad de dialogar con el gobierno en cuestión. A menudo el hecho mismo de que se solicite información sobre el caso a las autoridades transmite un mensaje de preocupación y advierte al gobierno de que el mundo lo está observando.

RECOMENDACIONES: DESAFÍOS PARA EL FUTURO

Aunque se han hecho muchos avances en el ámbito de la formulación de políticas, siguen planteándose desafíos en lo que respecta a la aplicación de las Directrices. Amnistía Internacional propone algunas medidas inmediatas que la UE debería estudiar con el fin de abordar dichos desafíos. Cuando proceda, se hará referencia a las medidas solicitadas a los Estados miembros e instituciones de la UE como resultado de la Revisión Austriaca llevada a cabo en 2006.

1. Aumentar el nivel y la coherencia de la acción

Cuatro años después de la adopción de las Directrices, el principal desafío al que se enfrenta la UE es aumentar el nivel y la coherencia de las acciones emprendidas para apoyar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos. En primer lugar, debe haber coherencia entre los distintos países de la UE. Los Estados miembros que se han mostrado más activos a la hora de aplicar las Directrices son los que tradicionalmente han hecho hincapié en la intensificación de la acción pública y concreta en apoyo de los defensores y defensoras de los derechos humanos. Los Estados miembros que se han mostrado menos

efectivos en la aplicación de las Directrices han sido, como tal vez era de esperar, los que no han asignado prioridad a la acción en apoyo de los defensores. Para estos estados, la adopción de las Directrices sólo ha tenido un impacto limitado. La aplicación de las Directrices sigue dependiendo demasiado del compromiso individual y el interés de personal diplomático concreto.

En segundo lugar, debe haber coherencia en la aplicación de las Directrices en relación con todos los terceros países. Por ejemplo, la UE debe condenar públicamente los abusos cometidos contra los defensores de los derechos humanos en países “amigos” como Túnez de la misma manera que lo hace en relación con países “no amigos” como Siria. La aplicación selectiva socava la credibilidad de los esfuerzos de la UE en todas partes. También permite que los países represivos acusen a la UE de tomar medidas por motivos políticos, lo cual deja a los defensores de los derechos humanos expuestos a críticas.

Pasos inmediatos: Determinar cuáles son los terceros países en los que la aplicación de las Directrices ha sido especialmente débil y priorizar a dichos países como objeto de la intensificación de la acción.

2. Cambiar las actitudes

Otro desafío al que se enfrenta la UE es el de cambiar las actitudes del personal de las instituciones de la UE y de los Estados miembros que bloquean el apoyo a los defensores de los derechos humanos. Entre estas actitudes figuran el paternalismo, la mentalidad provinciana, la autocomplacencia y la elusión de riesgos. En ocasiones, estas actitudes producen una brecha flagrante entre la política y la práctica. En Túnez, un miembro del personal diplomático de la UE insistió en que el respeto a los derechos humanos sólo se conseguiría mediante una “transformación cultural” que llevaría “cientos de años”, dando a entender que la UE no podía hacer mucho para influir en la situación. En Etiopía, la Comisión Europea se negó a autenticar copias de la correspondencia necesaria para la representación letrada de un defensor de los derechos humanos asociado a la Comisión. Para que la UE actúe en la práctica de acuerdo con sus principios políticos es preciso que se produzca un cambio radical en las actitudes de muchos miembros del personal diplomático. A fin de que las Directrices se apliquen de una forma integral y efectiva –meta con la que la UE dice estar comprometida– es preciso implantar un tipo de diplomacia nueva y más activa.

Pasos inmediatos: En la Revisión Austriaca se solicitó que los ministerios de Asuntos Exteriores explicaran claramente a su personal las acciones que se esperaba que emprendieran en materia de apoyo y protección a los defensores y defensoras de los derechos humanos locales.^{xxxiii} Estas acciones deben ahora ser examinadas en el contexto de la evaluación del rendimiento profesional del personal.

3. Transversalizar el apoyo y la protección a los defensores de los derechos humanos

Las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos conciernen en gran medida a las direcciones de derechos humanos y especialistas en derechos humanos de las instituciones de la UE y a los ministerios de Asuntos Exteriores y misiones diplomáticas de los Estados miembros. La UE debe transversalizar el apoyo a los defensores de los derechos humanos. En Bruselas los miembros del COHOM tienen conocimiento de las Directrices y trabajan con ellas, pero con frecuencia esto no ocurre en los grupos de trabajo geográficos del Consejo. Los defensores de los derechos humanos podrán constituir un componente

importante de las políticas de derechos humanos de algunos Estados miembros, pero la integración de esta cuestión en las políticas regionales, de país y de cooperación para el desarrollo suele estar ausente. No se promueven los derechos humanos con el mismo grado de actividad que otras metas. El cuadro que surge es uno en el que con frecuencia las violaciones de derechos humanos no se plantean a las autoridades locales si se teme que, al hacerlo, se puedan perjudicar otros intereses de política exterior. El personal diplomático de la UE debe reconocer mejor la manera en que las mejoras en la situación de los derechos humanos contribuyen a abordar las causas fundamentales de otros motivos de preocupación como la inseguridad, la inestabilidad, la migración y la falta de desarrollo económico. Esto se reconoce con frecuencia en el ámbito de la formulación de políticas, pero todavía no se ha traducido en realidad en la práctica diaria. Si no se realiza esta transversalización, la aplicación de las Directrices seguirá siendo poco uniforme.

Pasos inmediatos: La Comisión Europea debe revisar sus planes de acción y estrategias sobre países y los Estados miembros de la UE deben revisar sus políticas regionales y sobre países a fin de garantizar que éstas impulsan de una manera explícita y coherente la aplicación de las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos.

4. Garantizar estrategias de aplicación local de carácter integral

Durante la presidencia de Alemania en el primer semestre de 2007 se dio impulso a la creación de estrategias de aplicación local para las Directrices de la UE. Éste fue un paso positivo. No obstante, el desafío al que se enfrenta la UE es garantizar que las estrategias de aplicación local contribuyen efectivamente a una acción más intensa y eficaz en favor de los defensores y defensoras de los derechos humanos. Aunque la UE mantiene en gran medida el carácter confidencial de estas estrategias, parece ser que algunas de ellas no son exhaustivas y se centran en las disposiciones más “blandas” de las Directrices, como por ejemplo mantener contactos con los defensores de los derechos humanos. La estrategia sobre Túnez, que no incluye declaraciones públicas ni observación de juicios, es un ejemplo de ello. Al desarrollarse mediante negociaciones en el ámbito local, estas estrategias pueden reflejar el “mínimo común denominador” entre las misiones de la UE. Además, estas estrategias no deben dar lugar a una situación en la que las acciones para apoyar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos puedan ser emprendidas únicamente a través de la Presidencia de la UE. En ocasiones, los Estados miembros comprometidos con los derechos humanos pueden, a título individual, emprender acciones enérgicas y eficaces para apoyar y proteger a los defensores de los derechos humanos y estas iniciativas no deben obstaculizarse ni desalentarse.

Pasos inmediatos: Las estrategias de aplicación local deben ser examinadas y revisadas para garantizar que incluyen todas las disposiciones incluidas en las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos. Debe utilizarse un planteamiento “centrado en la obtención de resultados”, tal como recomienda la Revisión Austriaca.

5. Hacer que los diálogos sobre derechos humanos sean efectivos

Se está manteniendo un número creciente de diálogos sobre los derechos humanos. No obstante, no parece que la UE lleve a cabo evaluaciones públicas de dichos diálogos. De forma similar, parece que no se cuenta con puntos de referencia para hacer una evaluación de los avances logrados en la esfera de los derechos humanos en los países asociados. La documentación sobre las reuniones mantenidas suele ser confidencial.^{xxxiii} Con frecuencia, la

UE no consigue obtener respuestas precisas y completas de sus interlocutores, y los intercambios se vuelven superficiales. Aunque la UE afirma que “procurará establecer que el diálogo sobre los derechos humanos sea verdaderamente transparente para la sociedad civil”,^{xxxiv} en la práctica los diálogos distan mucho de ser transparentes. La UE se enfrenta al desafío de hacer que los diálogos sobre derechos humanos sean efectivos. Esto exige que se incluyan sistemáticamente en el diálogo cuestiones y casos relativos a defensores de los derechos humanos, se obtengan respuestas oportunas y satisfactorias de los interlocutores, se fijen puntos de referencia para evaluar el progreso, se adopten medidas cuando no se produzcan avances y se garantice que los interlocutores nombren a las personas adecuadas (encargadas de la toma de decisiones) para participar en el diálogo. A fin de aumentar la eficacia global, el diálogo sobre derechos humanos debe ir acompañado de otras medidas – incluidas declaraciones públicas y acciones urgentes– en lugar de disuadir a los interesados de adoptar otras medidas.

Pasos inmediatos: Deben emprenderse acciones sobre la base de los resultados de la Revisión Austriaca, en la que se solicitaba que “[l]a situación de los defensores de los derechos humanos y el entorno en el que actúan [se integrara] sistemáticamente en los diálogos políticos de la UE con terceros países” y se especificaban numerosos pasos que debían darse para lograrlo. De forma más general, la UE debe aplicar plenamente las Directrices de la Unión Europea en Materia de Diálogo sobre Derechos Humanos^{xxxv} y la reciente resolución del Parlamento Europeo sobre “Funcionamiento de los diálogos y consultas sobre derechos humanos con terceros países”.^{xxxvi}

6. Garantizar una respuesta rápida a las violaciones de derechos humanos

La eficacia de algunas medidas de apoyo y protección a los defensores y defensoras de los derechos humanos depende de su oportunidad. La UE se enfrenta al desafío de reconocer la importancia de la acción urgente y desarrollar la capacidad o los mecanismos para garantizar una acción rápida cuando ello es necesario. Esto puede incluir declaraciones públicas, visitas a defensores de los derechos humanos o gestiones diplomáticas. Aunque es posible que se esté convirtiendo en el principal instrumento de la UE en el contexto de su política externa en materia de derechos humanos, el diálogo político no es la herramienta adecuada para responder a situaciones urgentes. Debido a la importancia de una acción oportuna, los procesos institucionalizados y regulares como el diálogo político deben equilibrarse con intervenciones rápidas *ad hoc*.

Pasos inmediatos: En la Revisión Austriaca se solicitó que los Estados miembros estudiaran “la posibilidad de elaborar mecanismos de protección para los casos en que la vida o la integridad física y mental de los defensores de los derechos humanos esté en peligro inmediato”, y que estudiaran “la posible expedición de visados de emergencia a los defensores de los derechos humanos en situación de peligro grave”. Las misiones de la UE deben desarrollar estas herramientas y otros “mecanismos de respuesta urgente” en consulta con defensores y defensoras de los derechos humanos locales. Estos mecanismos deben incluir identificar a los principales defensores en situación de riesgo y observar de cerca su situación. La labor de las misiones de la UE en Zimbabue en esta esfera es digna de emulación.

7. Intensificar y diversificar las respuestas

La UE debe someter la eficacia de sus medidas para apoyar y proteger a los defensores de los derechos humanos a una evaluación permanente. Cuando los métodos existentes no consigan

resultados, deben concebirse nuevas modalidades de acción. La UE se enfrenta al desafío de intensificar y diversificar las respuestas a fin de conseguir ofrecer una protección eficaz a los defensores y defensoras de los derechos humanos. Por ejemplo, cuando las acciones confidenciales no consiguen resultados, deben utilizarse las declaraciones públicas. La UE debe determinar la influencia que posee y debe utilizar esa influencia, cualquiera sea su grado. En este contexto, resulta preocupante que a veces la existencia de un diálogo sobre derechos humanos parezca tener como resultado la renuencia a aplicar otras medidas tales como declaraciones públicas, como parecen ilustrar los casos de China y Túnez. También es motivo de preocupación el hecho de que la UE parezca estar suscribiendo acuerdos con gobiernos de terceros países que le impiden hacer públicos sus motivos de preocupación.

Pasos inmediatos: Las misiones de la UE deben determinar cuáles son los casos y asuntos clave en lo relativo a los defensores y defensoras de los derechos humanos, observar de cerca la eficacia de las acciones que emprenda la UE en relación con ellos y tomar o recomendar medidas más enérgicas cuando sea necesario. La recomendación de la Revisión Austriaca de que las presidencias locales y misiones de la UE deben “[r]eflejar –en los informes sobre la acción de la UE– los resultados concretos y la eficacia de las intervenciones” debe aplicarse y servir de punto de partida para la concepción de acciones intensificadas y diversificadas.

8. Mejorar la memoria institucional

Un desafío clave para la UE es lograr la continuidad mejorando la memoria institucional. Éste es un elemento esencial a la luz de la rotación de la presidencia (aunque este sistema se modificaría al entrar en vigor el Tratado de Lisboa) y de la rápida rotación de personal en las instituciones de la UE y en los Estados miembros, tanto en el ámbito central como en el de las misiones. Las reuniones concertadas con fines de diálogo político deben consolidar sistemáticamente los resultados de las reuniones anteriores. Los casos y asuntos planteados a las autoridades mediante gestiones diplomáticas u otros métodos deben ser objeto de seguimiento. Debe evaluarse el impacto y debe estudiarse la posibilidad de intensificar las respuestas cuando sea necesario.

Pasos inmediatos: Las instituciones de la UE, tanto en el ámbito central (Bruselas) como en el de las misiones, deben desarrollar y utilizar sistemáticamente bases de datos en las que se documenten casos y asuntos clave relativos a los defensores y defensoras de los derechos humanos, las acciones emprendidas por la UE al respecto y el grado de eficacia de éstas. En la Revisión Austriaca se recomienda que el Secretariado del Consejo de Europa debe “[f]acilitar una adecuada actuación consecutiva a las gestiones diplomáticas y evaluar el impacto de la actuación realizada en casos individuales mediante la creación de una base de datos central sobre gestiones diplomáticas de la UE”. En el ámbito de los terceros países, se solicita a las misiones de la UE que “[estudien] la posible creación de bases de datos locales comunes de defensores de los derechos humanos, que podrían facilitar la labor de extensión con fines de mejora de capacidades, formación y otras actividades y servir de instrumento de memoria institucional que registra los contactos con defensores de los derechos humanos, incidencias tales como detenciones, juicios, gestiones diplomáticas, etc.”. Debe darse prioridad a la aplicación de estas recomendaciones.

9. Garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas

Un desafío final para la UE es el de garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas en el contexto de la aplicación de las Directrices. Para ello, un elemento básico es difundir el

texto de las Directrices entre defensores y defensoras de los derechos humanos en el ámbito local, necesidad que en general las misiones de la UE han desatendido. Además, sigue existiendo una resistencia considerable, en todos los niveles, a asumir la responsabilidad de rendir cuentas de la aplicación de las Directrices. Al priorizar la “acción discreta” con la justificación de que es “más efectiva”, el personal diplomático se protege del escrutinio público. Incluso durante estas investigaciones, algunos diplomáticos han eludido las reuniones, y en otros casos sus respuestas escritas a cuestionarios han sido mínimas y elusivas. Durante todas las presidencias habidas desde principios de 2007, la puesta en común de información sobre las acciones emprendidas en aplicación de las Directrices ha sido escasa. Es obvio que debe realizarse un examen crítico de los esfuerzos de la UE. En el caso de la observación de un juicio en Etiopía, parece que las autoridades permitieron que la UE asistiera a las vistas únicamente con la condición de que no hiciera pública la evaluación de su observador. La aparente buena disposición de la UE para suscribir acuerdos con autoridades gubernamentales que reducen la transparencia es un grave motivo de preocupación para Amnistía Internacional.

Pasos inmediatos: Debe intensificarse la promoción de las Directrices entre defensores y defensoras de los derechos humanos en terceros países, conforme a las recomendaciones de la Revisión Austriaca. Esto debe incluir proporcionar a los defensores de los derechos humanos una copia del texto de las Directrices durante el primer contacto mantenido con ellos, distribuir las Directrices durante actos públicos sobre derechos humanos y colocar enlaces a las Directrices en todos los sitios web de los ministerios de Asuntos Exteriores, embajadas y delegaciones. Además, debe elaborarse un informe público anual sobre la aplicación de las Directrices (que debe incluir gestiones diplomáticas, diálogos políticos y todas las demás iniciativas emprendidas para apoyar y proteger a defensores de los derechos humanos). La información sólo debe clasificarse como confidencial cuando pueda poner en peligro a un defensor o defensora de los derechos humanos o pueda causar riesgos para la continuidad de una acción efectiva de la UE.

ⁱⁱ *Garantizar la protección – Directrices de la Unión Europea sobre defensores de los derechos humanos*, http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/guidelines/05_protect/guidelines_es.pdf.

ⁱⁱⁱ Revisión Austriaca, <http://www.protectionline.org/Conclusiones-del-Consejo-sobre-las.html> y http://www.protectionline.org/IMG/pdf/AnnexII_EU_Guidelines_evaluation.es06.pdf.

^{iv} 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, conocida como la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1998. La declaración enuncia los derechos de personas y organizaciones esenciales para la defensa de los derechos humanos y las obligaciones de los Estados en materia de 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).

^v Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Folleto informativo N° 29*, p. 8, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>.

^{vi} Artículo 1 de la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos.

^{vii} <http://bestel.postbus51.nl/content/pdf/05BR2008G004-200843-81912.pdf>.

^{viii} En un examen de la aplicación de las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos realizado en 2006 bajo la presidencia de Austria (Revisión Austriaca) se recomendó, entre otras medidas, que las misiones de la UE “[elaboraran] una estrategia local de aplicación de las directrices, en consulta con los defensores locales de los derechos humanos”. Posteriormente, en 2007, la presidencia alemana ordenó a las misiones de la UE que elaboraran tales estrategias. La Revisión Austriaca está disponible en: http://www.protectionline.org/IMG/pdf/AnnexII_EU_Guidelines_evaluation.es06.pdf.

^{ix} Véase <http://www.nepalnews.com/archive/2007/oct/oct10/news14.php>.

^x Véase <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/EU%20HRD%20Guidelines%20-%20English.doc> y <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/FINAL%20EU%20HRD%20strategy%20-%20Nepali%20Version.pdf>.

- ^x La “troika” está compuesta por representantes de la actual presidencia de la UE, la próxima presidencia de la UE y la Comisión Europea.
- ^{xi} Detención sin cargos ni juicio basada en pruebas secretas.
- ^{xii} <http://tf1.lci.fr/infos/monde/afrique/0,,3490197,00-mediterranee-vue-par-sarkozy-.html>
- ^{xiii} <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT60/018/2007/es/dom-ACT600182007es.html>.
- ^{xiv} http://www.europarl.europa.eu/president/defaulten.htm?press_releases#October%20-%20December&2007
- ^{xv} <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0021+0+DOC+XML+VO//ES>.
- ^{xvi} http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/CFSP_Statements/March/0317MZZ_Hu_Jia1.html.
- ^{xvii} Respuesta escrita a un cuestionario (se omite el nombre por solicitud del interesado), 25 de enero de 2008.
- ^{xviii} Entrevista mantenida el 23 de noviembre de 2007 en Dublín con un defensor de los derechos humanos zimbabuense.
- ^{xix} Véase http://www.osce.org/documents/pc/2007/02/23170_en.pdf.
- ^{xx} Declaración de un diplomático de la UE durante una sesión informativa para ONG a la que asistió Amnistía Internacional, Moscú, 10 de octubre de 2007.
- ^{xxi} Correspondencia electrónica con un diplomático europeo. Se omite el nombre por solicitud del interesado.
- ^{xxii} Correspondencia electrónica con un defensor de los derechos humanos chino.
- ^{xxiii} Se omite el nombre por solicitud del interesado.
- ^{xxiv} Respuesta a un cuestionario escrito, 9 de enero de 2008.
- ^{xxv} Declaración formulada durante la conferencia sobre defensores de los derechos humanos y agencias de desarrollo celebrada en Bruselas los días 15 y 16 de octubre de 2007.
- ^{xxvi} En la introducción al *Informe anual de la UE sobre los derechos humanos - 2006*, por ejemplo, se manifiesta que “los derechos de los defensores de los derechos humanos siguen siendo una prioridad clara para la UE”.
- ^{xxvii} *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, 21 de marzo de 2005, p. 6, disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>.
- ^{xxviii} Entrevista con un defensor de los derechos humanos tunecino, noviembre de 2007.
- ^{xxix} Entrevista mantenida en septiembre de 2005.
- ^{xxx} Jefe de misión de la UE en un mensaje electrónico enviado el 3 de diciembre de 2007.
- ^{xxxi} Correspondencia electrónica, julio de 2007.
- ^{xxxii} Se solicitaba a los ministerios de Asuntos Exteriores de la UE y a la Comisión Europea en Bruselas que dieran “periódicamente instrucciones a las misiones para que establezcan e intensifiquen de manera anticipatoria contactos con los defensores de los derechos humanos del modo que mejor responda a su seguridad y protección, hagan un seguimiento de su situación, informen de manera anticipatoria sobre las incidencias preocupantes y recomienden la adopción de medidas concretas en los planos de la misión/la capital/Bruselas”.
- ^{xxxiii} Por ejemplo, la decisión del Consejo de Asociación UE-Túnez por la que se crea el subcomité “Derechos humanos y democracia” especifica que “[l]as reuniones del subcomité no serán públicas y sus actas serán confidenciales”. Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:305:0024:0027:ES:PDF>.
- ^{xxxiv} Directrices de la Unión Europea en Materia de Diálogo sobre Derechos Humanos, apartado 7, disponible en http://www.deldom.ec.europa.eu/es/whatsnew/guidelines3_es.pdf.
- ^{xxxv} Véase http://www.deldom.ec.europa.eu/es/whatsnew/guidelines3_es.pdf.
- ^{xxxvi} Véase <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0381+0+DOC+XML+VO//ES>.