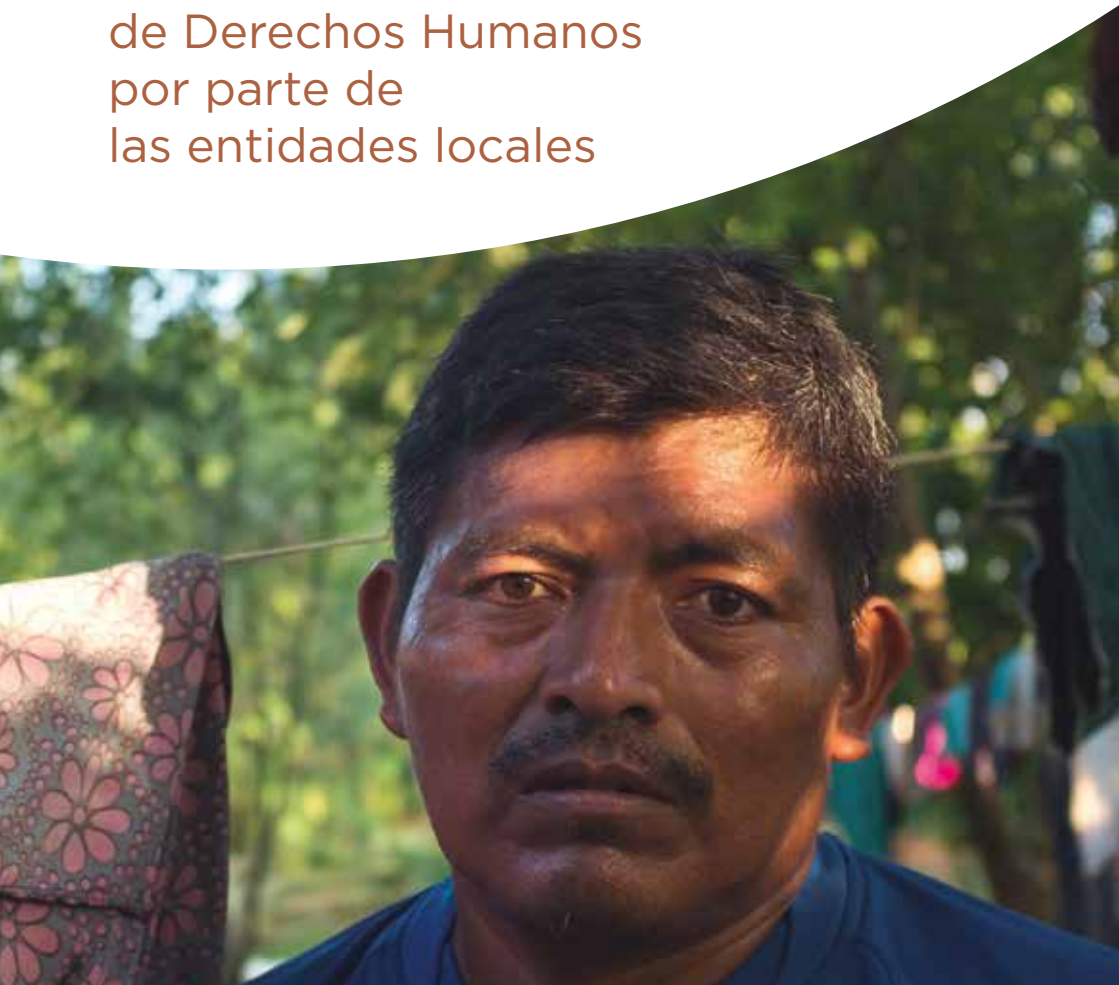


# El deber de protección

a defensoras y defensores  
de Derechos Humanos  
por parte de  
las entidades locales



**Herri Babesarea**

Giza eskubideen defendatzaileen  
babeserako euskal udal sarea  
Red vasca municipal de protección  
a defensores/as de derechos humanos

# El deber de protección

a defensoras y defensores  
de derechos humanos  
por parte de  
las entidades locales



## Mundubat



“

***“Esta violencia no es aleatoria. He llegado a la conclusión de que estos incidentes no son actos aislados. Son ataques orquestados contra quienes intentan incorporar el ideal de la Declaración Universal de Derechos Humanos para llegar a un mundo libre de miedo y miseria”***

Michel Forst

*Relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos.*

“

***“No estoy aceptando las cosas que no puedo cambiar, estoy cambiando las cosas que no puedo aceptar”***

Ángela Davis  
*Activista política*

**Autoría del documento:** Isabel Lima y María Gutiérrez

**Coordinación del documento:** Mónica Alonso San Millán

Esta publicación está enmarcada en el proyecto: Territorios que defienden los derechos Humanos. Acciones locales que provocan impactos globales financiado por la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Ayuntamiento de Donostia.

**Fotografías:** Carlos Henao, Francesca Volpi, Equipe Media

**Diseño y Maquetación:** porENDE estudio gráfico



# 1

## Introducción

Los Derechos Humanos (DDHH) son derechos inalienables a los que todas las personas tienen igual derecho simplemente porque son seres humanos. Son derechos universales y fundamentales, esenciales para la dignidad, la supervivencia y el desarrollo humano. Son indivisibles y estrechamente interdependientes.

Asegurar el cumplimiento de los derechos humanos en todo el mundo es un gran desafío. La comunidad internacional, las Naciones Unidas (ONU) y organizaciones regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), entre otras, promueven los DDHH a través de diversas iniciativas, instrumentos e instituciones.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), como pilar básico de la arquitectura legal en materia de derechos fundamentales, fue proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en París en 1948, tras el tremendo impacto de la Segunda Guerra Mundial y sus 30 artículos constituyen el marco de referencia al que deberían ajustarse las leyes y la acción política en todos los países.

Sin embargo, a pesar de que los Estados están obligados a respetar, proteger y realizar los derechos humanos, en muchos lugares del mundo los mismos son vulnerados a diario. Se violentan en las calles y hogares, en las cárceles, en los campos de refugiados, en las fábricas, en las escuelas e incluso en Internet.<sup>1</sup> Ante el incumplimiento de estas normas fundamentales, los defensores y defensoras de los Derechos Humanos (DDH) son personas que, a título individual o colectivo, trabajan para hacer realidad los derechos recogidos en la DUDH y en las diversas normas que la desarrollan, abordando cualquier derecho humano político, civil, económico, social o cultural.

Una defensora de Derechos Humanos es una madre que busca justicia por su hija desaparecida. Una maestra que exige educación pública

---

<sup>1</sup> Amnistía Internacional: ¿Qué son los Derechos Humanos?

gratuita, laica y de calidad. Una trabajadora de la maquila que demanda un mejor salario. Una activista por los derechos LGTBI. Una líder indígena o campesina que defiende su territorio. Una joven que se moviliza por la despenalización del aborto. Una periodista que saca a luz pública complicidades entre la policía y el crimen organizado.<sup>2</sup>

Mujeres y hombres en todo el mundo arriesgan sus vidas por defender los derechos humanos. Miles de personas enfrentan dictaduras, regímenes represores, gobiernos corruptos, acciones violentas de empresas extractivas y mineras, organizaciones criminales o colectivos armados con un alto coste para sus vidas. Ese compromiso se ha demostrado fundamental para visibilizar situaciones de injusticia social, combatir la impunidad e impulsar los procesos democráticos en los distintos países.

Estas personas al recordar a las autoridades (y a las poderosas élites políticas, militares y económicas) sus obligaciones en materia de DDHH asumen serios riesgos. Desde que en 1998 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptara la Declaración sobre Defensores de los Derechos Humanos, Amnistía Internacional estima que 3.500 DDH han sido asesinados/as por su labor de defensa de derechos.<sup>3</sup> Sólo el año pasado, 321 defensores/as en 27 países fueron asesinados/as por su trabajo, el número más alto jamás registrado, según datos de Front Line Defenders<sup>4</sup>. El 77% del total de activistas asesinadas, defendían derechos a la tierra, el medio ambiente o los pueblos indígenas, a menudo en el contexto de demandas contra industrias extractivas y megaproyectos respaldados por los Estados.

*Front Line Defenders* denuncia en su informe del 2018<sup>5</sup> que los asesinatos de personas defensoras no fueron eventos aislados, sino que fueron precedidos por hostigamiento judicial, amenazas y ataques físicos. Al menos el 49% de las personas asesinadas habían recibido previamente una amenaza de muerte personal. En la gran mayoría de los casos, las personas o grupos de defensoras no recibieron la protección y el apoyo necesarios de las autoridades estatales desde que denunciaron las amenazas hasta el momento en que fueron asesinadas.

---

<sup>2</sup> Definición de defensoras de derechos humanos de la Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos.

<sup>3</sup> En su Informe Anual de 2017/18 que incluía el análisis de 159 países y territorios, Amnistía Internacional acusó a los gobiernos de todo el mundo de «retroceder descaradamente en asuntos de derechos humanos, llevar a cabo campañas de represión contra la disidencia y establecer medidas que garantizaran una mayor persecución de los grupos marginados».

<sup>4</sup> En el año 2017 hubo 300 activistas asesinadas, 27 menos que en el año 2018.

<sup>5</sup> Disponible en [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/spanish\\_annual\\_report.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/spanish_annual_report.pdf)

Frecuentemente, como recoge un informe de Amnistía Internacional<sup>6</sup>, autoridades de todo el mundo usan de forma abusiva leyes penales, civiles y administrativas para disuadir, limitar e incluso impedir el trabajo de defensores/as. En ocasiones, los y las defensoras son enjuiciados en aplicación de leyes excesivamente generales o redactadas de forma imprecisa, en especial leyes antiterroristas, contra el narcotráfico y el extremismo o de seguridad nacional. Estas actuaciones judiciales suponen un obstáculo a la defensa de los DDHH y al desarrollo de actividades en favor de la igualdad, la justicia, la defensa del medioambiente y del territorio, el desarrollo sostenible o la paz.

La protección de este colectivo y el apoyo a su labor deberían ser una parte fundamental de las estrategias de derechos humanos de los Estados, de la labor de las Naciones Unidas en conjunto y de las actividades de la sociedad civil. **El derecho internacional de los DDHH (constituido por los diferentes tratados internacionales en la materia) establece las obligaciones y los deberes que los Estados deben respetar y que asumen, de manera vinculante, al ratificar este cuerpo normativo.** En concreto, los Estados detentan los deberes de respetar, proteger y realizar los DDHH. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en su disfrute o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos implica que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los DDHH básicos. Por medio de la ratificación de los tratados internacionales de DDHH, los gobiernos se comprometen a adoptar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones y deberes dimanantes de los tratados.

La protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos es por tanto una obligación internacional de los Estados y tiene un marco legal a escala europea y española.

---

<sup>6</sup> Disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3060112017SPANISH.PDF>



## 2

### **Marco normativo internacional y nacional: el deber de protección a defensoras y defensores de derechos humanos por parte de las entidades locales**

La obligación de protección a defensoras y defensores de derechos humanos emana de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y del resto de Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos firmados y ratificados por España, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

De conformidad con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por el Estado español el 20 de abril de 1977, los Estados se comprometen a respetar y garantizar a todas las personas que se encuentren en su territorio y están sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en este tratado, sin discriminación alguna por motivos de etnia, sexo, idioma, religión o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Asimismo, cada Estado debe implementar todas las medidas adecuadas para prevenir, castigar, investigar y reparar cualquier vulneración de los derechos reconocidos.

El deber de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos también se aplica a los derechos de quienes defienden los derechos humanos. Esto implica que los estados no sólo deberán abstenerse de realizar cualquiera acto que vulnere los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, sino que también deberán desarrollar los instrumentos oportunos para proteger a este colectivo, así como medidas reactivas y preventivas para el establecimiento de un entorno seguro y apropiado en el que este grupo pueda desarrollar su labor libremente y sin temor a represalias y otros daños. Esta obligación se extiende a la totalidad del Estado y, por tanto, a todos los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial), así como a las demás autoridades públicas o gubernamentales, sea cual sea su rango (nacional, regional o local) que están en condiciones de comprometer la responsabilidad del Estado parte.

En el marco internacional, las Naciones Unidas han reconocido el decisivo rol que desempeñan las personas defensoras de derechos humanos y su labor defensora principalmente a través de dos medidas concretas: la Resolución 53/144, de 8 de marzo de 1999, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la que se aprueba la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos<sup>7</sup> (conocida comúnmente como Declaración sobre las y los defensores de derechos humanos) y el establecimiento de un procedimiento especial sobre la cuestión de defensoras y defensores de los derechos humanos, que se encarga de vigilar y apoyar la aplicación de la Declaración.

Pese a que la Declaración por sí misma carece de fuerza jurídica vinculante, contiene una serie de principios y derechos que se basan en las normas de derechos humanos consagradas en otros instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Declaración está dirigida no sólo a los Estados y a las personas defensoras de derechos humanos sino a todas las personas, reconociendo de esta manera la responsabilidad de todas las personas en el respeto a la comunidad, el fomento de los derechos humanos, la salvaguardia de la democracia y sus instituciones, así como la prohibición de violación de los derechos humanos del resto.

Como tal no establece nuevos derechos, sino que articula los ya existentes de manera que sea más fácil desarrollarlos en función y en base a las situaciones prácticas a las que se enfrentan los y las defensoras.

Específicamente y en relación a las obligaciones y los deberes de los Estados, se pueden destacar las siguientes:

- Proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos.
- Garantizar que toda persona pueda disfrutar plenamente de todos sus derechos y libertades, así como adoptar todas aquellas medidas necesarias para asegurar la aplicación efectiva de los derechos y libertades.

---

<sup>7</sup> Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf).

- Proporcionar recursos eficaces de denuncia de vulneraciones de derechos humanos y articular mecanismos rápidos e imparciales sobre las presuntas violaciones de derechos humanos.
- Promover la enseñanza y comprensión pública de los derechos humanos.
- Garantizar y apoyar la creación y desarrollo de instituciones nacionales independientes encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos.
- Promover la articulación de todas las medidas precisas para garantizar la protección de toda persona frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación negativa, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos humanos.

En segundo lugar, y como ya se ha mencionado anteriormente, se crea un procedimiento específico con el nombramiento de una figura especial, para las personas defensoras de derechos humanos, creado por la Resolución 2000/61, cuyo mandato ha sido renovado sucesivamente hasta la actualidad<sup>8</sup>.

Esta figura, el Relator/a especial, tiene relación con las personas defensoras y está en contacto periódico con los parlamentos nacionales, organizaciones intergubernamentales regionales y grupos de Estados que se han comprometido a mejorar la situación de dicho colectivo. Asimismo, mediante este proceso se puede determinar los temas fundamentales para las personas defensoras en todo el mundo (entre los que resaltan: los procesos de democratización, las responsabilidades de las autoridades locales y el impacto de la legislación sobre seguridad o contra el terrorismo) y tratar de prestarles apoyo con medidas específicas.

Ante las dificultades y dudas que plantea la definición de persona defensora contenido en la Declaración, se publicó el Folleto informativo n.º 29<sup>9</sup>. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, que ayudó a definir más concretamente quiénes son defensores y defensoras de DDHH y el papel que ocupa la Relatoría Especial, en su protección. De la misma manera, la Asamblea General ha emitido diferentes resoluciones sobre personas defensoras, y algunos documentos de carácter más instrumental, como las Directrices

---

<sup>8</sup> <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Mandate.aspx>.

<sup>9</sup> <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Mandate.aspx>.

para presentar al Relator/a especial las denuncias de violaciones de la declaración sobre las y los defensores de los derechos humanos<sup>10</sup>.

También en el marco de Naciones Unidas se hace imprescindible la Declaración sobre el derecho al desarrollo<sup>11</sup> que define el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable en virtud del cual toda persona y todos los pueblos tienen el derecho de participar en el desarrollo económico, social, cultural y político en el cual pueden realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

Este instrumento impone obligaciones a los Estados al declarar en sus disposiciones 4 y 5 respectivamente que los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente medidas para formular y dictar políticas que se adecuen a la plena realización del derecho al desarrollo, así como a eliminar las violaciones sistemáticas de los DDHH de los pueblos y las personas afectadas directamente por este tipo de situaciones.

Asimismo, la ONU ha aprobado otras normas que, aunque no se dirigen específicamente a la protección de las defensoras, sí son de importancia para su labor, como los Principios de París<sup>12</sup>, que establecen unas bases para la regulación y el funcionamiento de las instituciones nacionales de DDHH, dentro de las cuales se suelen establecer las oficinas de protección para defensoras<sup>13</sup>.

En sectores concretos, también se ha reconocido el deber de los Estados para con las personas defensoras de DDHH. Así, las Naciones Unidas aprobaron en marzo de 2011, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos<sup>14</sup>, que reiteran el deber de los Estados de proteger a las personas de impactos adversos a los derechos humanos, incluyendo los relacionados con las empresas. Asimismo, responsabilizan directamente a los Estados de velar por que las actividades legítimas de los y las defensoras de derechos humanos no sean obstruidas. Las autoridades, por tanto, deben proteger a defensoras y defensores de derechos humanos de las violaciones a sus derechos, independientemente de quiénes sean los agentes perpetradores.

---

<sup>10</sup> Más información en <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Complaints.aspx>

<sup>11</sup> Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>

<sup>12</sup> <http://hrlibrary.umn.edu/instree/Sparisprinciples.pdf>.

<sup>13</sup> <https://www.nhri.net/>

<sup>14</sup> [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf).

Utilizando como referencia estos Principios Rectores (según el mandato de la ONU) y otros tratados sobre el mismo tema, en 2014, mediante la resolución 26/9, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU creó un Grupo de Trabajo Intergubernamental, con el mandato de elaborar un “instrumento jurídicamente vinculante para regular, en el marco del DIDH, las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas (A/HCR/RES/26/9)”. Desde entonces en Ginebra, países y organizaciones civiles están trabajando para acordar dicho tratado y se pueda proteger a las personas contra los abusos de DDHH relacionados con actividades empresariales, erradicar la impunidad y que las víctimas puedan recurrir a la justicia.

Por lo que respecta al papel de las entidades locales en materia de promoción y protección de derechos humanos, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó en 2015 el informe A/HRC/30/49, que abrió el proceso de reconocimiento de los gobiernos locales como actores clave en la promoción y protección de los derechos humanos. Este informe y la resolución A/HRC/RES/33/8 posterior (2016) reconocen que el gobierno local es un actor clave en la promoción y protección de los derechos humanos, y que los estados lo deben tomar en cuenta en la definición de sus estrategias nacionales en el ámbito de los derechos humanos y, por lo tanto, también en lo relativo a la protección de defensores y defensoras de derechos humanos.

A nivel regional, también se han adoptado instrumentos en relación a las defensoras y defensores de derechos humanos. Así, por ejemplo, en el ámbito africano, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, ha emitido varias declaraciones y planes de acción sobre la materia, entre los que se puede citar: la Declaración de Kigali, en la que se insiste en el papel de defensoras y en su necesidad de protección; la Resolución sobre Protección de Personas Defensoras Africanas, por la que se crea la figura de la Relatoría Especial sobre DDH en África; el denominado Plan de Acción de Kampala que contempla avances importantes en la protección a defensoras y defensores mediante la creación de mecanismos de protección nacionales y la consolidación y fortalecimiento de los mecanismos regionales.

En el ámbito americano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>15</sup> (CIDH) ha pedido en sucesivas ocasiones a los Estados que tomarán las medidas necesarias para proteger la integridad física de las defensoras y defensores de los derechos humanos y que propiciarán las condiciones para que desarrollen su labor. En esta línea, se ratificó una

---

<sup>15</sup> Ver: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>



Resolución sobre Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y se creó un procedimiento especial sobre la situación de las DDH.

En Asia existen la Carta Asiática de Derechos Humanos y la Comisión Asiática de DDHH y en 2009, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático creó la Comisión Intergubernamental sobre Derechos Humanos. Pero en conjunto Asia va a la zaga de otras regiones en cuanto al desarrollo de mecanismos regionales de DDHH y, en consecuencia, de mecanismos para protección de defensoras/es. La protección de este colectivo depende, por tanto, exclusivamente de los gobiernos y de las instituciones nacionales de DDHH; y carecen, por tanto, del impulso que en esta materia ofrecen los organismos internacionales en otras regiones.

En el contexto europeo, existen disposiciones sobre esta materia emanadas de diferentes instituciones, entre otras: el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Unión Europea.

El Consejo de Europa instauró un Comisionado para los Derechos Humanos, que junto a promover la concientización y el respeto hacia los DDHH en los Estados miembros se encarga también de contribuir a la mejora de la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos y de promover sus actividades. El mandato del Comisionado se ha fortalecido por la Declaración del Comité de Ministros sobre la acción del Consejo de Europa para mejorar la protección del colectivo y promover sus actividades, que ratificó el fuerte compromiso de los Estados miembros del Consejo de Europa para ofrecer protección efectiva a defensores y defensoras y a su trabajo, especialmente en situaciones de riesgo. Los Estados, asimismo, se comprometen a prestar especial atención a las cuestiones vinculadas al colectivo y su labor.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha ido ratificando su compromiso con la labor desempeñada por las defensoras y defensores de derechos humanos. En concreto, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos creó en 2007 un punto focal para defensoras/es e instituciones nacionales de DDHH, que se encarga de monitorizar de cerca su situación, identificar los temas de preocupación y promover y proteger sus intereses. En 2016, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos publicó sus Directrices sobre la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos<sup>16</sup>. En dichas pautas, se definen el principio del reconocimiento de la dimensión internacional de la protección de las personas defensoras, de conformidad con el cual los Estados deben reconocer la necesidad de amparo de las

<sup>16</sup> Disponible en: <https://www.osce.org/es/odihr/230591?download=true>

personas defensoras tanto a nivel interno, dentro de su territorio, como a nivel externo, en otros estados. Asimismo, exige a las autoridades que los marcos jurídicos, administrativos e institucionales internos contribuyan al establecimiento y consolidación de un entorno seguro y apropiado en el que defensoras/es de DDHH estén protegidos, apoyados y capacitados para ejercer sus actividades legítimas.

El artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, por su parte, establece que la acción de la UE en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación y desarrollo y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los DDHH y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el resto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

En el marco de estos principios, las instituciones europeas redactaron unas Directrices sobre Defensores de Derechos Humanos en 2008<sup>17</sup>. Esta normativa define la actuación de la UE para apoyar y proteger a las PDH tanto dentro como fuera de territorio europeo, en aras de permitirles actuar con libertad.

De acuerdo a los principios que definen la jerarquía normativa en el Estado español, es decir el orden de prioridad entre todas las leyes y medidas legislativas, la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Estado y toda la normativa emanada de la Unión Europea, se encuentra al mismo nivel, es decir por encima de cualquier ley dictada por las diferentes instituciones del Estado y de la Administración Territorial. Esto implica, no sólo que las obligaciones que contrae el Estado al suscribir tratados internacionales, como las mencionadas sobre el respeto y garantía de los derechos humanos, son de obligado cumplimiento por todas las instituciones, sino también que, en caso de conflicto entre lo dispuesto en un tratado internacional y una norma interna, prima lo dispuesto en el tratado internacional.

Con respecto al ámbito de aplicación territorial de los tratados internacionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados<sup>18</sup>, las disposiciones contenidas en los tratados serán obligatorias en lo que respecta a la totalidad de su territorio, es decir, todas las personas y administraciones

<sup>17</sup> Ver: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_guidelines\\_hrd\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf)

<sup>18</sup> Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Convencion\\_de\\_Viena\\_sobre\\_derecho\\_tratados\\_Colombia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_de_Viena_sobre_derecho_tratados_Colombia.pdf)

(incluidas Comunidades Autónomas y Entidades Locales) deben cumplir con lo establecido en la normativa internacional.

Por tanto, el deber de promoción y protección de los derechos humanos y concretamente la protección a las personas defensoras de derechos humanos que desempeñan su labor tanto a nivel externo como interno que ha sido reconocido y garantizado por diferentes mecanismos por las Naciones Unidas y diferentes instituciones a nivel regional y específicamente europeo, tiene valor jurídico vinculante y constituye una responsabilidad de todas las personas y autoridades de carácter estatal, autonómico y local. Asimismo, si existe alguna normativa en el plano estatal, autonómico y/o local que contradice y/o vulnera este deber de protección a las personas defensoras debería ser derogada en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y de la jerarquía normativa establecida por la Constitución española.

Descendiendo al plano nacional, la Constitución Española, en su artículo 1 establece que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

El artículo 9 del texto constitucional aclara que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social.

Su artículo 10 habla de la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social. Y señala que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

La Constitución Española, en su artículo 140, garantiza la autonomía de los municipios, cuyo gobierno y administración corresponde a los respectivos Ayuntamientos.

El ámbito local es el más cercano a la ciudadanía, disfrutando su administración de autonomía para promover actividades y prestar los servicios públicos que mejor contribuyan a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Las competencias de las Entidades Locales pueden ser de carácter propio de las entidades territoriales, establecidas por la Ley, o de carácter atribuido por delegación del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma y se regulan fundamentalmente en Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada parcialmente por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), diseñó una atribución competencial general y muy abierta para los municipios. El apartado 1, del artículo 25 disponía que el municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. El artículo 36, en su apartado 2, se refería a que las leyes debían asegurar a las entidades locales su derecho a participar en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses. Por su parte, el artículo 25, en su apartado 2, enumeraba una serie de materias reservadas a los municipios, dentro de las cuales debían ejercer competencias, las cuales tenían que concretarse en los términos de la legislación estatal y/o autonómica. En este marco, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas mediante sucesivas leyes sectoriales (entre las que se puede resaltar, la ley de cooperación internacional o la de acción y servicio exterior que se detallan a continuación), atribuyeron competencias a los entes locales.

La aprobación de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local responde al principio de adecuación tras la reforma constitucional del artículo 135 que limitan la actuación de todas las administraciones públicas al principio de estabilidad presupuestaria, que exige el respeto del equilibrio presupuestario y limitaciones a la emisión de deuda pública o crédito.

El nuevo artículo 7 de la LRBRL, en la redacción que le otorga la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local clasifica las competencias locales en propias y delegadas.

Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad que deberá, en todo caso, atender a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás administraciones públicas.

En cuanto a las competencias delegadas éstas serán aquellas delegadas por el Estado y/o las Comunidades Autónomas (CCAA), sin perjuicio de

las potestades de control y dirección que se reserve la administración delegante y de su aceptación por parte del municipio para su efectividad.

Por último, esta ley crea una nueva categoría, aquellas competencias diferentes a las propias o atribuidas por delegación. Estas competencias a tenor de la ley sólo podrán ser ejercidas en el supuesto en el que no afecte a la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, ni exista una duplicidad con cualquier otra administración. Por tanto, cuando la administración competente admita la inexistencia de duplicidades y se justifique la falta de afectación a la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal se podrán ejercer estas competencias.

Pese a que la citada Ley 27/2013 deroga el artículo en el que tradicionalmente los entes locales fundamentaban su competencia en materia de cooperación internacional, el sector de cooperación internacional y de protección de derechos humanos no se menciona expresamente como competencia propia de las entidades locales. Pero podría entrar directamente en las categorías de competencias delegadas o de competencias diferentes a las propias o atribuidas por delegación.

En este sentido se ha pronunciado, entre otros organismos, la Dirección General de los Servicios Jurídicos de Coordinación Territorial e Internacional de la Federación Española de Municipios y Provincias, que en un pronunciamiento jurídico explícito<sup>19</sup> acerca de las Competencias de las Entidades Locales en materia de Cooperación al Desarrollo tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, detalla y aclara que ni antes de la modificación efectuada en la Ley 27/2013 ni tras la misma se incluye la Cooperación internacional al desarrollo en el listado de materias sobre las que en todo caso los municipios ejercerán competencias propias.

Por tanto, con relación a la Cooperación Internacional, la Ley 27/2013 ni atribuye ni quita competencias a los ayuntamientos y el resto de entidades locales.

Específicamente y en materia de cooperación internacional, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, reconoce explícitamente el rol que desempeñan las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en un doble plano.

En primer lugar, en su artículo 20, establece que la cooperación para el desarrollo que se realice por parte de las Entidades Locales, como

<sup>19</sup> [https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/informe\\_femp\\_competencias\\_cooperacion\\_desarrollo\\_cooperacion\\_espanola.pdf](https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/informe_femp_competencias_cooperacion_desarrollo_cooperacion_espanola.pdf)

expresión solidaria de sus respectivas sociedades, deberá inspirarse en los principios y objetivos marcados en la normativa, entre los que se pueden resaltar los siguientes:

- a) El reconocimiento de la persona, tanto en su dimensión individual como colectiva, como protagonista y destinataria principal de este tipo de iniciativas.
- b) La defensa y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad para mujeres y hombres, y en general, la no discriminación por razón de sexo, etnia, cultura o religión y el respeto a la diversidad.
- c) La necesidad de promover un desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible y con equidad de género en todas las naciones, procurando la aplicación del principio de corresponsabilidad entre los Estados.
- d) El respeto a los compromisos adoptados en el seno de los organismos internacionales.

En segundo lugar, en su artículo 23, garantiza la presencia y participación de las Entidades Locales en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, organismo que se encarga de coordinar, concertar y colaborar en la ejecución de políticas y ayudas de cooperación al desarrollo.

Desde la aprobación de la primera normativa en materia de cooperación al desarrollo en 1988 (Ley 28/1988, de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo), las Comunidades Autónomas han ido consolidando su política de cooperación y se han dotado de un marco legal y político que ha sido refrendado por el conjunto de los actores políticos y sociales de cada territorio. Entre 1999 y 2009, las 17 CCAA aprobaron sus respectivas legislaciones sobre cooperación. En todas ellas, se han reconocido y destacado el papel que desempeñan las entidades locales en esta materia. Estas normativas autonómicas vienen a definir los principios y criterios de las políticas en esta materia por los que se deben guiar tanto la respectiva Comunidad Autónoma como las Entidades Locales de su ámbito territorial y los mecanismos de colaboración y coordinación de las actuaciones que las Entidades Locales desarrollen en este campo.

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, también debe analizarse en tanto que viene a interferir directamente en la cooperación internacional. Esta ley diferencia entre Política Exterior y Acción Exterior del Estado. La primera, Política

Exterior, corresponde en exclusiva al Estado Central y se entiende como el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la esfera internacional, con el objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses del Estado en el exterior. La segunda, Acción Exterior, se configura con una operatividad múltiple y se define como el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios de esta normativa y con la observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de Política Exterior. También aclara, en su artículo 24, que la Cooperación para el desarrollo constituye uno de los ámbitos de la Acción Exterior del Estado.

Por su parte, y en lo que se refiere particularmente a las Entidades Locales, en su artículo 5, nombra como sujetos de la Acción Exterior del Estado a las entidades que integran la Administración Local. Y dispone en su artículo 2 que los principios inspiradores de la Política Exterior del Estado son el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y los DDHH. Asimismo, y como objetivos concretos de esta Política Exterior alude explícitamente a: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas y la promoción y consolidación de sistemas políticos basados en el Estado de Derecho y en el respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas.

De conformidad con lo preceptuado en la mencionada legislación estatal sobre cooperación al desarrollo, el V Plan Director de la Cooperación Española establece los fines y directrices que orientarán la actuación de la Cooperación Española durante el periodo 2018-2021, incluyendo al conjunto de actores del sistema español de cooperación, de los que forman parte: organismos de la administración pública como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, las ONGD, sindicatos, empresas y universidades, entre otros.

El Plan fija cuatro Objetivos Generales, estrechamente interdependientes, que se corresponden con cuatro de las cinco dimensiones de la Agenda 2030: personas, planeta, prosperidad y paz. El Plan adopta los primeros 16 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como sus propios Objetivos Estratégicos y dentro de los ODS prioriza una serie de metas asociadas a éstos como sus Objetivos Específicos.

En concreto, los programas de protección a defensoras y defensores de derechos humanos se enmarcan en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. Para el cumplimiento de este objetivo se contemplan varias metas y líneas de actuación. Una de ellas, es la promoción del Estado de Derecho y la garantía del acceso a la justicia y dentro de ésta, se prevé como línea determinada, el apoyo a los sistemas de justicia para lograr que éstos adquieran solidez e independencia para la protección integral de los derechos humanos. Particularmente, en esta meta, se contempla el apoyo a acciones de políticas públicas para la entrada en vigor o reforma de la legislación sobre derechos humanos, de forma que la misma sea homologable con la normativa y convenios internacionales en dicho campo, así como la puesta en marcha de observatorios que permitan supervisar los avances en derechos humanos. También se impulsarán programas de protección de defensoras y defensores de derechos humanos.

En la misma línea y de conformidad con los compromisos y obligaciones adquiridas por el Estado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 25 de junio de 1993, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 2008 se aprobó el Plan de Derechos Humanos. Este Plan contempla dos ejes prioritarios: la igualdad, no discriminación e integración y la garantía de los derechos humanos y se concreta en una serie de medidas que se integran bajo los epígrafes de Acción Exterior y Acción Interior.

En el marco de la Acción Exterior, se establecen un conjunto de objetivos como el de continuar con el compromiso por la paz, la democracia, la cooperación al desarrollo, la solidaridad y la justicia social en orden a la construcción de una sociedad global más justa y solidaria. Para ello se prevén cuarenta y una acciones agrupadas por los ámbitos de actuación de la ONU, la UE, el Consejo de Europa, la OSCE y la Corte Penal Internacional.

Dentro de las finalidades concretas de la política exterior en materia de Derechos Humanos se menciona explícitamente la protección de las personas defensoras de DDHH. En esta línea, y en el marco de las relaciones bilaterales y multilaterales, se instaura como instrumento determinado el reforzamiento de los Programas de Acogida y Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos

De acuerdo a las conclusiones extraídas en el Informe de Evaluación del Plan de Derechos Humanos, respecto al refuerzo del Programa de Acogida y Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos perseguidas que gestiona la Oficina de Derechos Humanos, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, conjuntamente con el Ministerio de Interior, puso en marcha el Real Decreto 1257/2007, de 21 de septiembre,



por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de ayudas a personas que se vean amenazadas o perseguidas por su actividad en defensa de los derechos humanos, en sus países de residencia habitual fuera de España.

# 3

## Medidas de protección a personas defensoras de derechos humanos puestas en marcha a nivel internacional, estatal y autonómico

Existen numerosas iniciativas de protección a DDH a nivel internacional, regional, estatal y autonómico puestas en marcha por el Estado y sus distintas administraciones o por el impulso de organizaciones internacionales y de personas defensoras. Estas iniciativas de protección tienen diversa naturaleza: desde acciones de apoyo político, otorgamiento de visas de emergencia, puesta en marcha de programas de acogida temporal a personas defensoras de derechos humanos, etc. Todas ellas constituyen herramientas de apoyo y de solidaridad internacional que contribuyen a proteger la vida y la integridad física de las personas defensoras, así como a sostener los procesos de defensa de los derechos humanos en origen a través de la articulación con organizaciones, movimientos e instituciones de los países de acogida.

### 1. Iniciativas institucionales a nivel internacional, regional y estatal

**A nivel internacional** destaca desde el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente la Iniciativa de Derechos Ambientales<sup>20</sup> que se lanzó en Ginebra en el 2018 para hacer frente a las amenazas, la intimidación y el asesinato continuado de defensores del medio ambiente en todo el mundo y ayudarles a defender mejor sus derechos. Incluye asistencia a los Estados para salvaguardar los derechos ambientales e insta a los gobiernos a priorizar la protección de defensores/as y a llevar ante la justicia a quienes les atacan y haciendo también un llamado al sector privado para que vaya más allá de los estándares mínimos de respeto a las comunidades.

<sup>20</sup> <https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/video/iniciativa-de-derechos-ambientales-de-la-onu>

**A nivel europeo** la UE, a través de las Directrices sobre DDH, ya adoptó el compromiso político de apoyo de defensores/as en terceros países, a través de las embajadas y de sus delegaciones, que incluía herramientas de protección, visas de emergencia, monitoreo de juicios y apoyo financiero a través de programas de la UE como la Iniciativa Europea para la Democracia los Derechos Humanos (IEDDH), el apoyo para los procedimientos especiales del sistema de la ONU e informes sobre la situación de los y las defensoras. También se han adoptado directrices similares en otros países<sup>21</sup>.

El mecanismo de la UE para DDH se denomina ProtectDefenders.eu<sup>22</sup> y está establecido para proteger a defensoras que se enfrentan a situaciones difíciles en todo el mundo, proporcionándoles apoyo integral con perspectiva de género. Está liderado por un Consorcio de 12 ONG de DDHH respaldado por el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), que proporciona el 95% de su financiación.

**A nivel estatal**, hay iniciativas legislativas de varios países de la UE respecto a la situación de las y los DDH fuera de sus fronteras como la Moción sobre la protección de defensores de DDHH amenazados del Parlamento alemán, la Proposición no de Ley sobre la Protección de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos<sup>23</sup> aprobada en el Congreso de los Diputados del Estado Español o la Resolución de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara Italiana sobre la protección de los DDH, que compromete al Gobierno a apoyar iniciativas para la protección de quienes defienden los derechos humanos.

En los últimos años se han ido desarrollado mecanismos nacionales específicos de protección de defensores/as por algunos gobiernos en países con graves situaciones de desprotección para este colectivo, y estos mecanismos (leyes, políticas, oficinas) han sido creados normalmente bajo la presión y el apoyo de organizaciones de defensa de derechos humanos.

En el continente americano se han establecido mecanismos de protección nacionales para garantizar la seguridad de defensores/as de derechos humanos, así como la de otros grupos, como sindicalistas, periodistas y operadores de justicia<sup>24</sup>. Algunos ejemplos son el Programa para la Protección de Defensores de los DDHH en Brasil o la Comisión Nacional de

<sup>21</sup> En 2007, Front Line Defenders publicó un útil manual sobre este tema (What protection can EU and Norwegian Diplomatic Missions offer).

<sup>22</sup> <https://www.frontlinedefenders.org/en/programme/eu-mechanism-protectdefenderseu>

<sup>23</sup> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-452.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-452.PDF)

<sup>24</sup> <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0189122018SPANISH.PDF>

Garantías de Seguridad en Colombia, unos pequeños pasos para mejorar la protección de dicho colectivo en una región con grandes desafíos.

En Europa hay varios países con programas de protección a defensoras/es como Suiza que ha elaborado directrices sobre protección definiendo medidas concretas para la aplicación de una política o como Holanda que cuenta con un Plan de Acción para Defensoras de DDHH centrada en mujeres y colectivo LGBTI.

## 2. Iniciativas estatales y autonómicas en el Estado español:

La protección de personas defensoras en riesgo está definida como una de las prioridades de la cooperación en materia de DDHH en el Estado español y en la mayoría de CCAA. Este compromiso se implementa por medio de la coordinación entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, fundamentalmente a través de proyectos centrados en la protección de personas defensoras y acciones de incidencia y de sensibilización orientadas a diferentes agentes sociales y a la opinión pública en general, entre otras. América Latina es una de las regiones prioritarias de este tipo de iniciativas.

Los programas de reubicación temporal son entendidos como elementos de una estrategia más amplia, como componentes de la protección integral y, sobre todo, una última medida después de haber agotado otras formas de protección a nivel nacional. La protección temporal articula a diferentes agentes que aportan desde sus capacidades, tanto en el país o territorio de origen como en el lugar de acogida. En términos generales, incluyen estancias no superiores a dos años, que permiten a los y las DDH, y en algunos casos a su núcleo familiar, salir del contexto de riesgo en el que se encuentran para pasar un periodo de tiempo en territorio español realizando diferentes actividades centradas en su protección, autocuidado y en la denuncia de las violaciones de DDHH de las que ha sido objeto y acciones de seguimiento a su retorno.

En el estado español se están implementando distintas iniciativas que van desde el Programa de Protección y Acogida Temporal a DDH Amenazados del Ministerio de Asuntos Exteriores hasta una amplia gama de programas de protección construidas en los diferentes territorios autonómicos: Programa Asturiano de Atención a Víctimas de Violencia en Colombia, Programa Vasco de Protección Temporal de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Programa Catalán de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, impulsado por la Generalitat de Cataluña, con la colaboración del Ayuntamiento de Sant Cugat y gestionado por CEAR. Recientemente, en Aragón se ha aprobado la puesta en marcha

de un programa de apoyo y acogida a personas de defensoras de derechos humanos procedentes de Colombia y el Sahara, cuyas vidas corren peligro<sup>25</sup>.

## 3. Iniciativas impulsadas por la sociedad civil

Hay organizaciones cuyas acciones están dirigidas específicamente a apoyar a defensores/as ante los Estados, grupos armados y empresas tanto en sus países como a nivel internacional. Estas tienen capacidad de incidencia política, jurídica y comunicacional por contar con estatus consultivo ante organismos internacionales, capacidad de cabildeo y amplias redes de trabajo. Se trata de organizaciones como Amnistía Internacional, Front Line Defenders o la Federación Internacional de DDHH (FIDH) que junto a la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) ha creado el Observatorio para la protección de los DDH<sup>26</sup>. Existen además unidades pioneras de defensores/as creadas por la sociedad civil, y que junto con los Protection Desks creados por Protection International y con organizaciones de acompañamiento (como Peace Brigades International), están entre las entidades cuya misión principal es proteger a las Defensores/as de derechos humanos desde el terreno.

En el Estado Español, se cuenta con el Programa de Protección Temporal de Personas Defensoras de Derechos Humanos de la Sección Española de Amnistía, así como con la experiencia de la Casa de Respiro puesta en marcha por la organización Defenred. Más recientemente, en 2017 en Madrid se constituyó una Red de organizaciones de protección de defensores/as conformada por 25 organizaciones<sup>27</sup> cuyas líneas de trabajo han sido formación interna en materia de protección e incidencia política, sensibilización (organización de un seminario sobre criminalización de defensores y defensoras de DDHH) e Incidencia política.

En Suecia, la Organización Internacional Civil Rights Defenders defiende los derechos civiles y políticos de las personas asociándose y apoyando a las y los DDH que trabajan en algunas de las regiones más represivas del mundo. A través de actividades de promoción, litigios y campañas públicas, promueven los derechos de las personas a nivel mundial. Cuentan desde

<sup>25</sup> <https://www.publico.es/sociedad/ddhh-espana-habilita-seis-santuarios-defensores-derechos-humanos-amenazados-muerte.html>

<sup>26</sup> [www.omct.org/human-rights-defenders/observatory](http://www.omct.org/human-rights-defenders/observatory)

<sup>27</sup> Las organizaciones que conforman la red son: AIETI, Entrepueblos, Amnistía Internacional, PBI, Protección Internacional, Jass, Front Line Defenders, Defender a Quien Defiende, Defenred, Mundubat, Ansur, CEAR Euskadi, Fundación Madrid Paz y Solidaridad, Comisiones Obreras de Madrid, Calala, APDHE, Ecologistas en Acción, Amigos de la Tierra, Fundación Abogacía Española, Paz Con Dignidad, OMAL, ICID, Comisión Hispano-guatemalteca, Comisión Legal Sol, Novact.

2013 con el “Natalia Project” el primer sistema de alarma de seguridad del mundo basado en GPS para defensores de derechos humanos en riesgo<sup>28</sup>.

Además de en Europa se encuentran iniciativas estatales no gubernamentales en Brasil, Colombia, Guatemala, México y Perú (América); en Uganda y la RDC (África) y Nepal (Asia<sup>29</sup>) entre otras.



---

<sup>28</sup> Más información en <https://crd.org/>

<sup>29</sup> En Asia hay experiencias interesantes como El Forum Asia, un foro asiático para derechos humanos y desarrollo, colaboración y cooperación entre organizaciones y DDH que brinda asistencia y protección urgentes a DDH y DDHM en situación de riesgo, apoyo para reubicación, ayuda legal, observación de juicios y monitoreo Sitio web: [www.forum-asia.org](http://www.forum-asia.org).



# 4

## Medidas de protección a personas defensoras de derechos humanos puestas en marcha por las entidades locales

Las entidades locales se han aplicado, igualmente, en el cumplimiento del deber de protección a las personas defensoras de derechos humanos y, tanto a nivel internacional como en el Estado Español, se encuentra una diversidad de ejemplos de iniciativas que promueven la labor que desarrollan las DDH.

A nivel internacional, cabe destacar la iniciativa de la Red de Shelter City (ciudades Refugio), iniciativa que aunque se inició en Holanda por parte de la organización Justicia y Paz se ha extendido a una red global de protección a defensores/as en riesgo y apoyo para recuperar su espacio cívico en cooperación con un número creciente de ciudades y organizaciones locales. 16 ciudades en todo el mundo ofrecen reubicación temporal y refugio, herramientas de desarrollo de capacidades, capacitación y seguridad para los DDH en todo el mundo que enfrentan violaciones de los DDHH en sus países. En cada Ciudad Refugio, el municipio, las organizaciones locales y las universidades proporcionan refugio y se encargan del programa para el defensor/a de los derechos humanos. Junto con los DDH, organizan reuniones y talleres que contribuyen a crear conciencia sobre los problemas de derechos humanos entre los habitantes de Shelter Cities<sup>30</sup>. Otro ejemplo paradigmático es el de la Provincia Autónoma de Trento en Italia, que en 2018 aprobó mediante una moción, un programa de protección para defensoras y defensores de derechos humanos<sup>31</sup>. No había sucedido antes en Italia que una administración local se comprometiera a apoyar a quienes defienden los DDHH y ha sentado las bases para el camino hacia el acompañamiento a los y las activistas amenazadas, con la propuesta de desarrollar una ciudad refugio para su recepción.

<sup>30</sup> Ver en <https://sheltercity.nl/en/>

<sup>31</sup> Disponible en italiano <https://www.osservatoriodiritti.it/wp-content/uploads/2018/02/diritti-umani-trento.pdf>

En el estado español, tres ciudades sobresalen por la puesta en marcha de iniciativas de protección a defensores: Barcelona, Madrid y Valencia.

El Ayuntamiento de Barcelona, ha ido asumiendo en los últimos años una mayor centralidad de los derechos humanos en las políticas públicas. Una de las líneas de actuación de la medida “Programa Barcelona Ciudad de Derecho” es la creación de una red de personas y entidades defensoras de derechos humanos. Vinculada a esta, se ha puesto en marcha la “Escuela de Defensoras de Derechos Humanos” que pretende ser un instrumento de fortalecimiento de las capacidades de las personas y entidades que actúan como defensoras de DDHH en Barcelona con un programa formativo adecuado a sus necesidades y objetivos.

Asimismo, se cuenta con el programa municipal “Barcelona protege periodistas de México” (un convenio de colaboración con la entidad Taula per Mèxic) que facilita la estancia temporal en Barcelona de personas de este colectivo amenazadas por el ejercicio de su profesión y su activismo a la hora de denunciar violaciones de DDHH. Se les proporciona un acompañamiento integral, y se realizan las gestiones relativas a la tramitación de los visados y el asesoramiento legal relativo a su estancia a través del SAIER (Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados) del Ayuntamiento de Barcelona.

El Ayuntamiento de Barcelona, igualmente, apoya el programa escritor acogido del Pen Catalán. Este programa tiene como finalidad acoger durante un periodo de dos años un escritor o escritora amenazado, perseguido o con riesgo de ser encarcelado como consecuencia de sus escritos. La ciudad de Barcelona forma parte de la Red ICORN (International Cities of Refuge Network), a través del PEN Catalán que actúa como delegado del Ayuntamiento de Barcelona. Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid se convirtió en 2017 en la primera ciudad del Estado en contar con un Plan Estratégico de Derechos Humanos. El Plan contempla un total de 22 metas reunidos en 5 secciones diferenciadas, entre la que destaca la meta 20. *Construir una política pública municipal de Justicia y Solidaridad Global con un enfoque basado en derechos humanos (en adelante EBDH). En el marco de esta meta, se establece como uno de los objetivos del plan “Promover la defensa de los Derechos humanos y de los defensores y defensoras y de las organizaciones de defensa de los derechos humanos” estableciendo medidas concretas para el logro de dicho objetivo, entre las que cabe destacar el desarrollo de una “estrategia de apoyo a los y las defensoras de derechos humanos tanto de Madrid y resto de España como a nivel mundial, incorporando este tema, entre otros, dentro de las relaciones institucionales del Ayuntamiento con otros gobiernos locales, con las embajadas con sede en Madrid o en los ámbitos nacionales o globales y siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas o la UE”.*

En el marco de dicho plan estratégico, se puso en marcha en 2018 el I Programa de acogida temporal para personas defensoras de Derechos Humanos de la ciudad de Madrid (gestionado por la Fundación Mundubat. Dicho programa, se ha implementado ya en su segunda edición y ha dado, hasta la fecha, acogida temporal a 6 defensores/as (4 mujeres y 2 hombres) en situación de vulnerabilidad provenientes de Colombia).

Más recientemente, el Ayuntamiento de Valencia ha puesto en marcha el Programa de Protección y Acogida de Defensoras y Defensores de DDHH de Valencia (dependiente de la Concejalía de Cooperación al Desarrollo y Migración del Ayuntamiento de Valencia), respondiendo al llamado de la sociedad civil valenciana. El programa está gestionado por Comissió d'Ajuda al Refugiats del País Valencià y actualmente se encuentra en fase de preparación de la acogida de las primeras personas defensoras que participarán en dicha iniciativa.

Además de estas iniciativas promovidas, facilitadas o apoyadas por un ayuntamiento, existen en el estado, otras iniciativas colectivas, en las que varias entidades locales coordinan sus esfuerzos de promoción de la labor de las personas defensoras y protección de estas en caso de vulnerabilidad:

#### *Red de Ciudades y Pueblos por los Derechos Humanos*

La Red de Ciudades y Pueblos por los Derechos Humanos impulsada por la Diputación de Barcelona cuenta con 134 municipios que se han adherido a la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad<sup>32</sup>. Los municipios pertenecientes a esta red se comprometen a la puesta en marcha de un plan de acciones que incorpora desde actividades de innovación, formación e investigación en materia de derechos humanos y también de divulgación y reconocimiento del papel de las entidades locales en la promoción y protección de los derechos humanos.

#### *Programa Ciutats Defensores dels Drets Humans*

Ciudades Defensoras de los Derechos Humanos es un proyecto conjunto entre el Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo, la Comisión Catalana de Ayuda al Refugiado, el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña y el Instituto Catalán Internacional por la Paz. En el Programa Ciutats Defensores dels Drets Humans de Catalunya participan más de 26

<sup>32</sup> La Carta Europea para la Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad es una iniciativa de la entidad Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y en concreto de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos que reúne gobiernos locales de alrededor del mundo comprometidos con el avance de los derechos humanos y el derecho a la ciudad <https://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-europea>

ayuntamientos e involucra a distintos organismos para apoyo temático, material y comunicativo, ONGs especializadas, así como el Sindic catalán<sup>33</sup> y el Parlament.

El programa acoge, dos veces al año, durante 8-12 días a un grupo de defensores/as de derechos humanos que da a conocer el trabajo de los DDH, ayudando a concienciar a la ciudadanía de las ciudades participantes sobre la necesidad de integrar la defensa de los DDHH en su labor cotidiana.

#### *Fòrum de Síndics i Síndiques, Defensors i Defensores Locals (FòrumSD)*

Asociación sin ánimo de lucro formada por los síndicos, síndicas, defensores y defensoras locales de los Ayuntamientos de Catalunya. A fecha de hoy agrupa a un total de 43 sindicaturas (38 en Catalunya - 5 socios agregados del resto del estado) En 2016 celebraron el Congreso Internacional de Defensores Locales, que reunirá a ombudsmen de todo el mundo<sup>34</sup> El Congreso se desarrolló bajo el lema 'Pensamos globalmente, defendemos localmente' y en el mismo se aprobó la Declaración de Girona<sup>35</sup>, una reivindicación del papel de los defensores/as locales en la protección de los DDHH en un momento en que la crisis económica y los cambios sociales y políticos han provocado un importante recorte.

### **Principales características de los Programas de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos a nivel local:**

#### **A) Objetivos:**

El objetivo principal de este tipo de programas es proteger a defensoras y defensores de derechos humanos que vean amenazada su vida o integridad física por la actividad que desarrollan en sus países de origen. Su finalidad es proporcionarles un respiro, la oportunidad de recuperarse de las intimidaciones o violaciones de las que han sido objeto y reforzar sus capacidades personales y profesionales para afrontar su situación, a la vez que se visibiliza e internacionaliza su causa.

La mayoría de los programas busca, además de brindar una protección temporal a las defensoras, contribuir a la generación de un entorno seguro

<sup>33</sup> Ombudsmen o defensor/a del pueblo local

<sup>34</sup> ver en <http://www.forumsd.cat/inici/>

<sup>35</sup> <http://www.ilo-defensordelpueblo.org/declaraciones-blog/74-declaraci%C3%B3n-de-girona>

en los territorios de origen de las mismas. Así, se esfuerzan en fortalecer las redes internacionales de apoyo institucional y político de estas personas y de sus organizaciones a través de acciones formativas y de incidencia política. Estas redes actúan, en la práctica, como mecanismos de protección que posibilitan la continuidad del trabajo en defensa de los DDHH en origen.

Se busca, asimismo, mejorar las herramientas de las personas defensoras (con estrategias formativas, de acompañamiento psicosocial, de generación de redes de apoyo, etc.) una vez retornen a sus territorios de origen y estrechar los vínculos entre las organizaciones del estado español y las organizaciones a las que pertenecen los defensores y defensoras que participan en el Programa de Acogida.

Por último, pero no menos importante, este tipo de programas busca mejorar el conocimiento de la población española sobre la situación que afrontan comunidades y organizaciones defensoras de DDHH en terceros países para sensibilizar, visibilizar y denunciar ante la ciudadanía e instituciones locales, españolas y europeas, la situación de amenaza que sufren sus organizaciones y sus reivindicaciones en la materia.

### **B) Temporalidad:**

Estos programas prevén diferentes periodos de estancia en el Estado español de las personas defensoras de derechos humanos, que van desde un mínimo de 2 semanas, como el Programa Ciutats Defensores dels Drets Humans hasta un máximo de 2 años, como el previsto por ejemplo por el Programa “Escritor Acogido”, gestionado por el PEN Catalán.

Aunque algunos programas contemplan una estancia en nuestro país de tres meses como el Programa de Acogida Temporal del Ayuntamiento de Madrid gestionado por Mundubat, otros programas, sin embargo, suele contemplar un periodo de estancia medio de 6 meses como el del Ayuntamiento de Barcelona y el programa valenciano

### **C) Actividades:**

Las actividades que llevan a cabo las personas acogidas suelen depender de la temporalidad y los objetivos de cada programa. La mayoría de los programas incluyen acciones que contribuyan a fortalecer las redes internacionales de apoyo institucional y político de estas personas y de sus organizaciones, actividades formativas previendo tanto la participación receptiva en procesos formativos como la participación activa de la persona defensora en espacios académicos y sociales, así como relaciones con medios de comunicación y acciones de difusión en medios propios. Se

realizan tareas de denuncia, sensibilización y promoción de los DDHH en la sociedad de acogida. Algunos de los programas más largos contemplan medidas de apoyo en materia de vivienda, empleo, educación y salud.

### **D) Perfil de las Personas Acogidas:**

El grupo destinatario de estas iniciativas son las defensoras y defensores de derechos humanos que provienen principalmente de países de América Latina: Colombia (Programa Ayuntamiento de Madrid) y México (programa de Ayuntamiento de Barcelona).

Respecto a los perfiles profesionales, en general todos los programas protegen a personas en situación de riesgo por sus actividades en defensa de los DDHH en sus respectivos países de origen. normalmente son activistas de derechos humanos, sindicalistas, líderes y lideresas indígenas, profesores etc. El Ayuntamiento de Barcelona delimita más el sector profesional, al orientarse a periodistas amenazadas por el ejercicio de su profesión y su activismo en la denuncia de violaciones de derechos humanos.

Los listados de personas usuarias incluidas en algunos programas, aunque sean exhaustivos, pueden implicar dejar fuera determinados tipos de defensores/as, que sí están incluidos/as en las definiciones ofrecidas por los instrumentos internacionales. Así, personas defensoras que se dedican a la educación en DDHH desde centros docentes u otros espacios ajenos a las organizaciones sociales quedarían fuera de los programas, aunque es un sector que tradicionalmente ha sido víctima de la violencia política. Otros programas parecen excluir a quienes no se integren en organizaciones de DDHH, lo cual implica que las personas defensoras que desempeñan su trabajo a través de mecanismos de participación ciudadana o desde instituciones no serían protegidas.



# 5

## Conclusiones (decálogo de razones)

1. El Estado es titular de la obligación de respetar, proteger y desarrollar los derechos humanos en general y específicamente, y atendiendo al relevante rol que desempeñan, de salvaguardar los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, tanto las de aquellas que desarrollan su función en sus países de origen como la de aquellas que lo realizan en el Estado español.
2. Las Entidades Locales, como organismos básicos y parte fundamental de la organización territorial del Estado, en virtud del principio de territorialidad, están sujetas al deber de respetar, proteger y desarrollar los derechos humanos y específicamente los derechos de las personas defensoras de derechos humanos que desarrollan su labor tanto dentro como fuera del territorio español.
3. Tras un análisis del ordenamiento jurídico vigente, se puede concluir que las Entidades Locales, dentro del marco de sus competencias, pueden desarrollar medidas específicas en materia de protección de los derechos humanos, entre las que se incluyen los programas de protección a defensoras y defensores de derechos humanos bien, ya se incluyan estos instrumentos en políticas de cooperación internacional y/o en planes de promoción de los derechos humanos.
4. Las Entidades Locales se encuentran en una posición aventajada por su tejido social y su cercanía con el entorno al que llegan las personas defensoras de derechos humanos para facilitar la llegada y acogida de estas personas, y por tanto, el cumplimiento de los objetivos de los programas de protección,
5. El desarrollo de este tipo de iniciativas por parte de las Entidades Locales puede causar un mayor impacto en otro de los principales fines de estos programas, la educación en derechos, sensibilización, visibilización y denuncia ante la ciudadanía e instituciones acerca de la situación de vulneración de derechos que viven las personas defensoras de derechos en su vida cotidiana, de sus reivindicaciones y de los diferentes contextos en los que trabajan, así como la

conformación y consolidación de redes de defensa de derechos humanos.

6. La complementariedad y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas y los actores de la cooperación, garantizan mayor eficacia y coherencia a las medidas de protección. El consenso, base de las políticas de cooperación y protección de DDHH y el principio de coherencia de políticas pueden lograrse mediante la implicación activa y estrecha coordinación de las distintas administraciones públicas en el marco de sus competencias, reconduciendo a un esquema eficaz los diversos esfuerzos del país a favor de los derechos humanos (lograr una mayor incidencia, aumento de recursos, disminución de trabas administrativas...).
7. Una de las principales fortalezas de las Entidades Locales para implementar iniciativas de protección a defensores/as es el buen conocimiento de las necesidades territoriales por parte de las personas técnicas y políticas del territorio desde todos los ámbitos. Esto permite diseñar distintas fórmulas de colaboración entre Ayuntamientos y sociedad civil en orden a desarrollar aquellas actividades de interés común en el marco de los DDHH. A nivel local además existe un tejido social en los barrios, en los centros educativos (Juntas vecinales, AMPAs...) para articular este tipo de iniciativas con la complicidad de la ciudadanía.
8. A nivel local resulta más sencillo realizar un abordaje interseccional de las violencias contra defensores/as, que tenga en cuenta dimensiones de género, pertenencia a minorías, etc. porque se conoce personalmente y se percibe tanto al defensor/a nacional y como al que viene acogido como sujeto de derecho (a defender los derechos humanos), y no como objeto de protección. Además, la coyuntura política actual requiere una reflexión sobre el racismo que se naturaliza en los espacios más cercanos a la ciudadanía. En una mentalidad y epistemología europeas, los derechos están garantizados y por ende no hay defensoras/es, cuando en Europa también se persiguen y se asesinan<sup>36</sup>. La construcción de una nueva dialéctica no solo debe pasar por la ciudadanía, sino que es importante que permee en las instituciones locales. Son las personas activistas migrantes y vecinas de nuestros barrios las que construyen un mejor discurso y más realista para hacer otro tipo de políticas y sacudirse los privilegios.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Caso de Soumaila Sacko, de origen maliense tiroteado en el sur de Italia hace justo un año cuando estaba denunciando las jornadas de 12 horas a 20 euros que hacían los compañeros migrantes en el sur de Italia

<sup>37</sup> Helena Maleno. <https://www.pikaramagazine.com/2019/07/helena-maleno/>.

9. La mayor parte de la ciudadanía española se identifica únicamente con lo nacional y lo local<sup>38</sup> por lo que son imprescindible estrategias en el ámbito de la Educación para la Transformación Social (EpTS) para conseguir su compromiso y que ésta participe de una política de desarrollo de calidad a través del conocimiento de valores y actitudes relacionadas con la solidaridad, la justicia social y los DDHH<sup>39</sup>. La mayor parte de los mecanismos de protección a personas defensoras están integrados en estrategias de EpTS o de Cooperación para el Desarrollo que se ejecutan a nivel local. Es un reto explorar otros enfoques transversales de acuerdo al espíritu de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y desde un marco más global. Un ejemplo es el Programa de Protección Temporal a Personas Defensoras desarrollado por el Ayuntamiento de Madrid, que lo enmarca dentro de su Plan de Derechos Humanos.
10. El alto número de asesinatos de defensores/as de derechos humanos en el mundo llama a una reflexión urgente acerca de qué está fallando en los mecanismos puestos en marcha para su protección. Es urgente reflexionar sobre la insuficiencia de estos y sobre la adopción de medidas adicionales. Los retos que enfrentan la personas defensoras son múltiples: los contextos en los que trabajan, los poderes a los que se enfrentan, los escasos recursos con que cuentan y la diversidad de amenazas que sufren. A ello se suma la falta de compromiso político para luchar contra la impunidad en casos de agresiones y legitimar su labor. La situación actual requiere la formulación de políticas públicas que entiendan y atiendan esta complejidad también desde lo local, pensando globalmente pero actuando localmente.

Ante este panorama la solidaridad internacional impulsada desde nuestros pueblos y ciudades se ve fortalecida con la creación de mecanismos municipales, provinciales y regionales de protección de DDH y con fondos ad hoc de cooperación intermunicipal permanentes, que, al no depender de cambios de voluntades políticas, pueden integrarse en ellos los municipios sin grandes partidas presupuestarias.

---

<sup>38</sup> "Redes de Solidaridad Internacional para derribar el muro Norte-Sur". Rafael Díaz-Salazar. Ediciones Hoac.

<sup>39</sup> Definición de AECID.

## A modo de reflexión final

Los gobiernos locales desempeñan una función esencial en la promoción y protección de los derechos humanos. Esos gobiernos tienen diversas formas y competencias, según sean los sistemas jurídicos y constitucionales del Estado en que operen. Una de sus funciones principales consiste en proporcionar servicios públicos que satisfagan las necesidades de cada localidad y las prioridades relativas al cumplimiento de los derechos humanos en el plano local así como la sensibilización a la ciudadanía, el fomento de la participación y el refuerzo del tejido social.

Aunque la responsabilidad primordial en cuanto a la promoción y protección de los derechos humanos compete a los gobiernos nacionales, la promoción de una cultura de derechos humanos en el marco de los servicios públicos locales desempeña un papel fundamental con miras a fomentar el respeto y para hacer realidad esos derechos en el contexto social. A este fin, la educación en materia de derechos humanos, así como la sensibilización y capacitación de las funcionarias públicas, son importantes tanto en el ámbito de los gobiernos locales como en el nacional.

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en un informe del año 2015 relativo al papel de los gobiernos locales en la promoción y protección de los Derechos Humanos, resalta la responsabilidad compartida y complementaria de los gobiernos locales respecto de los deberes de protección, promoción y respeto de los Derechos Humanos.

Existe una tendencia de las grandes ciudades a desarrollar enfoques de derechos humanos en sus políticas públicas. Esta ha sido una preocupación reciente de las Naciones Unidas, que desde 2012 han venido trabajando sobre el tema. El Consejo de Derechos Humanos finalmente en agosto de 2015 adoptó un informe sobre el Papel del Gobierno Local en la promoción y protección de derechos humanos, basado en una investigación previa con participación de 22 Estados, 20 instituciones nacionales de derechos humanos, 10 ONG internacionales y 3 organizaciones internacionales, haciendo énfasis en la responsabilidad compartida y complementaria de los gobiernos locales respecto de los deberes de protección, promoción y respeto de los derechos humanos.

El fundamento esencial de todas nuestras políticas municipales, como dice el artículo 10 de la Constitución española, debe ser la dignidad humana y los derechos que le son inherentes. Contribuyendo de forma cotidiana a la defensa y promoción de los derechos humanos, a través de estructuras, servicios, políticas y programas, con enfoques transversales de derecho, género e interseccionalidad, hay una mejor calidad democrática y social de

nuestras ciudades, pueblos y regiones, haciendo de esta manera posible un mundo mejor. Y en ello tienen una gran responsabilidad y una gran capacidad de actuación los Ayuntamientos, como administraciones más cercanas a la ciudadanía.

Ese compromiso debe ser hecho propio por cada una de nosotras, y por cada una de las instituciones en el marco de sus competencias. Como dijera Eleanor Roosevelt, es así como verdaderamente hacemos efectivos los derechos humanos: “en lugares minúsculos muy cerca de casa. Sitios que son tan cercanos y tan pequeños que no son visibles en el mapamundi. Aun así, conforman el mundo de cada persona: el vecindario en el que vive, la escuela o universidad a la que asiste, la fábrica u oficina donde trabaja.

\*Nota consultoras: Se han mantenido conversaciones telefónicas con Aida Guillén Lanzarote, directora de serveis de drets de ciutadania del Ajuntament de Barcelona, Antoni Royo Responsable de Drets Humans i Espais de concertació Fons Català de Cooperació al Desenvolupament y coordinador del programa Ciutats Defensores dels Drets Humans y se ha mantenido una reunión presencial con Mauricio Valiente, tercer teniente de alcalde de Más Madrid y portavoz de IU responsable en el ICAM del Programa Temporal a Defensores/as de DDHH gestionado por Mundubat.



# Mundubat



## Herri Babesarea

Giza eskubideen defendatzaileen  
babeserako euskal udal sarea  
Red vasca municipal de protección  
a defensores/as de derechos humanos