



¿DEFENDER A QUIEN DEFIENDE?

EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN
RELACIÓN CON LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Índice: IOR 60/0995/2019

1. RESUMEN EJECUTIVO

En todo el mundo hay personas que defienden los derechos humanos en la teoría y en la práctica, a menudo arriesgando su seguridad, libertad o vida. Con demasiada frecuencia, estos defensores y defensoras de los derechos humanos son considerados “criminales”, “agentes extranjeros”, “terroristas” o amenazas para “el desarrollo” o “los valores tradicionales”. Muchas de estas personas sufren violaciones de los mismos derechos que defienden, son objeto de hostigamiento e intimidación, enjuiciamiento injusto y encarcelamiento. Algunas de ellas son torturadas, asesinadas o sometidas a desaparición forzada.

Muchos Estados han introducido leyes restrictivas para silenciar y reprimir a los defensores y defensoras de los derechos humanos y arremeter contra el espacio cívico en el que trabajan. Algunos Estados han dado la espalda a compromisos que habían contraído anteriormente con el marco internacional de los derechos humanos, e incluso cuestionan la definición de “defensor/a de los derechos humanos”.

Simultáneamente, se han intensificado los desafíos en torno a cuestiones concretas de derechos humanos y a las personas que trabajan en ellas. Las amenazas en las redes sociales, las campañas difamatorias y la vigilancia son una realidad cotidiana para los defensores y defensoras de los derechos humanos en todo el mundo. Las mujeres defensoras de los derechos humanos y quienes defienden los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), las comunidades indígenas y las personas refugiadas y migrantes se exponen a riesgos más elevados e interseccionales.

En este mundo cambiante, cada vez se recurre más a la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros para que ejerzan una función de liderazgo en las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y los defensores y defensoras. El lugar que ocupa la UE en el mundo, junto con la amplia variedad de políticas e instrumentos sobre derechos humanos que tiene a su disposición, le permite ejercer una influencia considerable a través de sus relaciones con terceros países y el papel que desempeña en los foros multilaterales.

1.1 LA INVESTIGACIÓN DE AMNISTÍA INTERNACIONAL

Este informe se centra en la acción que la Unión Europea y los Estados miembros llevan a cabo en favor de los defensores y defensoras de los derechos humanos con arreglo a los compromisos adquiridos en este ámbito, sobre todo las Directrices de la Unión Europea sobre el apoyo a los defensores de los derechos humanos (Directrices de la UE sobre Defensores de Derechos Humanos). El documento se basa en la investigación llevada a cabo por Amnistía Internacional sobre la aplicación de las Directrices entre enero de 2014 y abril de 2019 en Arabia Saudí, Burundi, China, Honduras y Rusia, y recoge testimonios fehacientes de defensores y defensoras concretos de estos países.

En este informe se examina la manera en que la Unión Europea y sus Estados miembros han actuado desde el punto de vista político y práctico para:

- proteger a defensores y defensoras concretos y promover su trabajo;
- implicar a los gobiernos y otras partes interesadas clave en la cuestión del entorno de trabajo de los defensores y defensoras y el espacio de la sociedad civil, y
- validar los motivos de preocupación en materia de derechos humanos planteados por los defensores y defensoras otorgando a estas personas su pleno respaldo político y apoyando sus esfuerzos para abordar estas cuestiones.

El informe ofrece información general sobre la UE y los defensores y defensoras de los derechos humanos, especialmente los compromisos clave y las dificultades que presenta la aplicación de las Directrices de la UE sobre Defensores de Derechos Humanos.

El documento se centra en la actuación de la Unión Europea y los Estados miembros en relación con las personas defensoras de los derechos humanos en Arabia Saudí, Burundi, China, Honduras y Rusia. La selección de estos países obedeció a criterios de diversidad geográfica, diversidad en cuanto a relaciones con la UE y, sobre todo, los importantes desafíos que plantean a los defensores y defensoras de los derechos humanos que trabajan en ellos. El informe ofrece una perspectiva general de la acción de la UE examinando los siguientes aspectos: la diplomacia a puerta cerrada; las acciones públicas; la observación de juicios; la colaboración con los defensores y defensoras de los derechos humanos; la financiación, la formación y el fortalecimiento de las capacidades; el apoyo a la reubicación y la obtención de visados, y la colaboración con foros regionales e internacionales. Cada capítulo concluye con recomendaciones específicas para cada país dirigidas a la UE y sus Estados miembros.

1.2 CONCLUSIONES

Amnistía Internacional encontró una aparente falta de estrategia y coherencia general en las iniciativas de la Unión Europea para apoyar a quienes defienden los derechos humanos, insuficiente visibilidad de las acciones de la UE y los canales de apoyo utilizados, y la ausencia de un planteamiento selectivo y efectivo de las acciones públicas. Las conclusiones de este informe no apuntan a un incumplimiento rotundo de los compromisos de la UE en materia de derechos humanos, sino más bien a una aplicación irregular de la política de la Unión Europea relativa a los defensores y defensoras de los derechos humanos.

De hecho, surgieron algunas disparidades claras en la actuación de Unión Europea en los distintos países analizados y dentro de cada uno de ellos, como por ejemplo el contraste entre los firmes mensajes públicos de apoyo a los defensores y defensoras de los derechos humanos en China y el escaso apoyo brindado a este colectivo en Arabia Saudí. Factores como la situación de las relaciones de la UE con un tercer país, el nivel al que se difunden los mensajes públicos, los defensores y defensoras concretos afectados y la implicación a título individual del personal de la UE o los Estados miembros parecen contribuir a determinar la manera de realizar las acciones en el marco de las Directrices de la UE sobre Defensores de Derechos Humanos. Esas diferencias injustificadas indican la falta de una estrategia y previsibilidad general de las iniciativas de la Unión Europea para apoyar a quienes defienden los derechos humanos y podrían percibirse como arbitrarias, cuando no de motivación política. Estas incongruencias podrían menoscabar la credibilidad y solidez de la política de la Unión Europea relativa a los defensores y defensoras de los derechos humanos a nivel mundial.

En el informe también se llega a la conclusión de que la actuación de la Unión Europea es fundamentalmente reactiva, y a menudo responde a intensificaciones de las violaciones de derechos humanos cometidas contra los defensores y defensoras en lugar de anticiparse a ellas. Hay ámbitos de actuación fundamentales, como la observación de juicios, el apoyo a la reubicación o incluso las declaraciones públicas, a los que no se da seguimiento una vez que se adopta la medida.

Queda mucho por hacer para garantizar que las acciones públicas y el compromiso de la Unión Europea lleguen a sus destinatarios de forma estratégica y orientada a los resultados. Igualmente, es preciso pensar desde un punto de vista más crítico y estratégico si la UE debe dar a conocer su diplomacia silenciosa y si hacerlo podría incrementar el apoyo a los defensores y defensoras de los derechos humanos. La falta de visibilidad de algunas acciones de la Unión Europea puede limitar las repercusiones positivas que estas medidas tienen para los defensores y defensoras, e impide saber claramente el tipo de apoyo que este colectivo puede esperar de la UE.

En un momento en el que los defensores y defensoras de los derechos humanos de las mujeres, las personas LGBTI y los pueblos indígenas, y quienes trabajan en cuestiones relacionadas con la tierra, el territorio y el medio ambiente, corren especial peligro, las Directrices de la Unión Europea sobre los Defensores de los Derechos Humanos deben vincularse con otras políticas e instrumentos de la UE.

En el informe también se señalan varios debates recurrentes y dificultades observadas en la actuación de la Unión Europea relacionada con los defensores y defensoras de los derechos humanos, como los debates sobre las ventajas de la diplomacia privada con respecto a la difusión de mensajes públicos para apoyar a los defensores y defensoras, las repercusiones de la falta de unidad entre los Estados miembros de la UE en relación con la política de la UE relativa a este colectivo, y el alcance de la acción de la UE ante la ausencia de un diálogo formal o con relaciones tensas con terceros países. Sin embargo, las conclusiones del informe subrayan los enfoques innovadores y ponderados que han surgido en respuesta a estos desafíos. Sistematizar,

compartir y difundir estos planteamientos en los diferentes países, y fomentar las buenas prácticas es esencial para superar los debates internos y los problemas sistémicos en los ámbitos en los que la UE sigue estando por debajo de sus capacidades. Es fundamental seguir trabajando para integrar las diferentes medidas, herramientas e instrumentos de que dispone la UE en una visión estratégica más general para apoyar y proteger mejor en la práctica a las personas defensoras de los derechos humanos.

1.3 RECOMENDACIONES

El único camino a seguir para afrontar la rápida evolución de los desafíos que se les presentan actualmente a los defensores y defensoras de los derechos humanos es que la Unión Europea y sus Estados miembros adopten un enfoque más estratégico, visible, innovador y efectivo para proteger a este colectivo y promover la decisiva labor que realiza.

Ante las conclusiones de este informe, Amnistía Internacional considera que la Unión Europea debe elaborar una estrategia en respuesta al aumento de desafíos que se les presentan a los defensores y defensoras de los derechos humanos en todo el mundo. Podría ser una estrategia en forma de conclusiones del Consejo Europeo relativas a los defensores y defensoras, y debería estar orientada a los resultados, a aumentar la visibilidad de la acción de la UE y los Estados miembros en favor de quienes defienden los derechos humanos y a promover enfoques innovadores en respuesta a la constante evolución de las restricciones y amenazas a las que se enfrenta este colectivo. La Unión Europea y sus Estados miembros deben impulsar esta estrategia general junto con estrategias locales sobre defensores y defensoras de los derechos humanos, adaptadas a las circunstancias concretas de cada país en cuestión. Con respaldo político al más alto nivel, un enfoque dual de este tipo puede vincular de forma más efectiva las acciones concretas de la UE con un trabajo global para apoyar y proteger a las personas defensoras de los derechos humanos, y contribuirá enormemente a abordar algunas de las principales carencias de la política de la UE.

El informe finaliza con dos grupos de recomendaciones detalladas, orientadas a conseguir una política relativa a los defensores y defensoras de los derechos humanos que sea proactiva, siguiendo el espíritu de las Directrices de la Unión Europea.

Entre las recomendaciones clave figuran las siguientes:

A NIVEL GLOBAL

- Publicar las conclusiones anuales del Consejo de Asuntos Exteriores sobre la actuación de la Unión Europea para promover y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos en su política exterior.
- Garantizar que el Consejo de Asuntos Exteriores examina de forma sistemática la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos, y abordar proactivamente la falta de unidad de los Estados miembros de la Unión Europea en materia de derechos humanos.

A NIVEL DE TERCEROS PAÍSES

- Elaborar estrategias de país, orientadas a los resultados, para la acción de la Unión Europea en relación con los defensores y defensoras de los derechos humanos.
- Evaluar periódicamente el impacto de las acciones de la Unión Europea en apoyo de los defensores y defensoras de los derechos humanos, basándose en parámetros de referencia claramente definidos.
- Adecuar toda la acción exterior de la Unión Europea en terceros países a la que se lleva a cabo para proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos y promover la labor de este colectivo.

EN RELACIÓN CON LAS ÁREAS CLAVE DE PREOCUPACIÓN

- Reforzar la labor de observación de juicios que realizan la Unión Europea y los Estados miembros.
- Sistematizar la respuesta de la Unión Europea y los Estados miembros a las leyes que restringen excesivamente la labor de los defensores y defensoras de los derechos humanos.
- Reforzar el enfoque estratégico y las políticas concretas para responder cuando los defensores y defensoras de los derechos humanos sufren represalias por colaborar con la Unión Europea.

EN RELACIÓN CON LAS COMUNICACIONES Y LA VISIBILIDAD

- Elaborar una estrategia global de comunicaciones públicas sobre defensores y defensoras de los derechos humanos.

- Mejorar la visibilidad y accesibilidad de los compromisos de la Unión Europea y sus canales de apoyo a los defensores y defensoras de los derechos humanos.
- Utilizar redes sociales específicas para incrementar la visibilidad de los defensores y defensoras de los derechos humanos y de la acción de la Unión Europea en favor de este colectivo.

Desde el punto de vista de superar las políticas y prácticas establecidas, Amnistía Internacional recomienda:

A NIVEL GLOBAL

- Contrarrestar el actual rechazo al marco internacional de los derechos humanos, que pretende debilitarlo.
- Reafirmar públicamente el apoyo a los defensores y defensoras de los derechos humanos en las políticas de la Unión Europea y en las declaraciones conjuntas que se realicen con terceros países.

A NIVEL GLOBAL Y DE TERCEROS PAÍSES

- Aumentar las consultas con defensores y defensoras de los derechos humanos no sólo a nivel local en terceros países, sino también a un nivel político más elevado en Europa y los foros multilaterales.
- Buscar vías que permitan una actuación efectiva de la Unión Europea incluso cuando los canales formales de diálogo están cerrados.

A NIVEL DE TERCEROS PAÍSES

- Ampliar las buenas prácticas para acceder a los defensores y defensoras de los derechos humanos en las regiones, utilizando los consulados o las visitas a proyectos de desarrollo como puntos de entrada.
- Explorar otros medios de promover los derechos humanos y la labor de quienes los defienden en terceros países, tales como actos culturales, marchas, redes sociales o premios.

EN RELACIÓN CON LAS ÁREAS CLAVE DE PREOCUPACIÓN

- Elaborar una estrategia concreta para lograr un impacto de la Unión Europea en favor de los defensores y defensoras de los derechos humanos con problemas interseccionales y que, a consecuencia de ello, se enfrentan a desafíos y riesgos concretos.
- Reforzar la respuesta de la Unión Europea en favor de los defensores y defensoras en situaciones de crisis y conflictos de derechos humanos.
- Elaborar estrategias concretas para proteger y apoyar a los defensores y defensoras de los derechos humanos en situación de exilio.
- Incrementar la capacidad de la Unión Europea para contrarrestar las campañas difamatorias contra los defensores y defensoras de los derechos humanos y abordar la vigilancia digital selectiva.

Con este informe, Amnistía Internacional pretende ofrecer análisis constructivos y formas prácticas de avanzar en estos momentos decisivos y problemáticos para la defensa de los derechos humanos. El objetivo es, sobre todo, destacar las innovaciones y buenas prácticas con el fin de promover el debate y un planteamiento más ambicioso, unificado y estratégico en favor de los defensores y defensoras de los derechos humanos por parte de la Unión Europea y sus Estados miembros.

2. INFORMACIÓN GENERAL

2.1 LA UNIÓN EUROPEA Y LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros disponen de una amplia variedad de compromisos e instrumentos¹ en relación con los defensores y defensoras de los derechos humanos que orientan su política y acción exterior para promover y proteger a este colectivo en terceros países (no pertenecientes a la UE).

Ante todo, en el Tratado de Lisboa de 2009,² la UE y sus Estados miembros se comprometieron a asignar a los derechos humanos un lugar central en su política exterior realizando “la acción [...] en la escena internacional [basándose en] los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación [de la UE] y que pretende fomentar en el resto del mundo: [...] la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos”.

La Unión Europea se ha comprometido a garantizar la protección y promoción de la labor de los defensores y defensoras de los derechos humanos como eje fundamental de su política de derechos humanos. Las Directrices de la Unión Europea sobre el apoyo a los defensores de los derechos humanos (Directrices de la UE sobre Defensores de Derechos Humanos)³ son el instrumento clave ya que tienen por finalidad:

[...] hacer sugerencias concretas que permitan mejorar la actuación de la UE en [el ámbito del apoyo a los defensores de los derechos humanos] [...] en los contactos con terceros países, a todos los niveles, y en los foros multilaterales de derechos humanos, para apoyar y reforzar la labor de promoción y estímulo del respeto del derecho a defender los derechos humanos que realiza la Unión.

En ellas se contempla también la intervención de la Unión en favor de los defensores de los derechos humanos que se encuentran en situación de riesgo, y se proponen medios concretos para prestarles apoyo y asistencia.

¹ Para una descripción más detallada de los compromisos, políticas e instrumentos de la UE y sus Estados miembros en relación con los defensores y defensoras de los derechos humanos, véase el anexo II.

² *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, 13 de diciembre de 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=en>.

³ *Garantizar la protección - Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos.*

Los compromisos expresados en las Directrices se ven reafirmados en el Marco Estratégico sobre Derechos Humanos y Democracia (2012),⁴ en el que la Unión Europea se compromete a “[aumentar] el apoyo financiero y político a los defensores de los derechos humanos e [intensificar] sus esfuerzos contra toda forma de represión” y a “[apoyar] a los defensores de los derechos humanos en el marco del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos y realizará operaciones de financiación más flexibles y accesibles”.

Asimismo, la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (2016) establece las aspiraciones de la UE como actor global en un mundo cambiante, y reconoce la necesidad de “[llegar] con más intensidad a [...] los defensores de los derechos humanos, y [alzar] la voz contra la reducción del espacio de la sociedad civil, por ejemplo mediante violaciones de la libertad de expresión y de asociación”.⁵

Con toda esta gran variedad de compromisos, instrumentos y políticas a su disposición, la UE y los Estados miembros están bien preparados para actuar en favor de los defensores y defensoras de los derechos humanos. Sin embargo, sigue habiendo desafíos a la hora de cumplir los compromisos manifestados.

2.2 LOS DESAFÍOS

En los últimos años se ha generalizado el cuestionamiento de las normas vigentes en materia de derechos humanos —incluida la misma definición de defensor o defensora de los derechos humanos⁶— por parte de países tales como China y Rusia,⁷ y en la propia Unión Europea. El surgimiento de nuevas iniciativas sobre la “cooperación de beneficio mutuo” o los “derechos humanos con características chinas” coincide con un debate de larga data sobre los derechos humanos como construcción “occidental”. Todo esto cuestiona la universalidad e indivisibilidad de los derechos, así como el propio posicionamiento que la Unión Europea, en tanto que actor “occidental”, tiene sobre ellos.

Al mismo tiempo, se han intensificado los desafíos en torno a cuestiones concretas de derechos humanos y que afectan a quienes trabajan en ellas. Las defensoras de los derechos humanos,⁸ los defensores y defensoras de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero o intersexuales (LGBTI) y de los pueblos indígenas, así como quienes defienden los derechos humanos en cuestiones relacionadas

⁴ Consejo de la Unión Europea, *Derechos humanos y democracia: Marco estratégico y Plan de acción de la UE*, 25 de junio de 2012, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/es/pdf>.

⁵ Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, junio de 2016 http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf. Para abundar en el análisis de la estrategia global desde la perspectiva de los derechos humanos, incluida su importancia para los defensores y defensoras de los derechos humanos, véase también Amnistía Internacional, “Securing universal human rights through the new EU Global Strategy” (noticia, 27 de julio de 2016), <https://www.amnesty.eu/news/securing-universal-human-rights-through-the-new-eu-global-strategy/>, y “EU Global Strategy must keep human rights at its centre” (noticia, 15 de febrero de 2016), <https://www.amnesty.eu/news/eu-global-strategy-must-keep-human-rights-at-its-centre/>.

⁶ Servicio Internacional para los Derechos Humanos, “UNGA 72: Third Committee adopts resolution on human rights defenders by consensus”, 21 de noviembre de 2017, <https://www.ishr.ch/news/unga-72-third-committee-adopts-resolution-human-rights-defenders-consensus>.

⁷ William Nee, “With the US gone, the world must keep an eye on China’s human rights”, *Inkstone News*, 22 de junio de 2018, <https://www.inkstonenews.com/politics/william-nee-us-pulls-out-unhrc-other-nations-must-be-guard-against-china/article/2152008>; Servicio Internacional para los Derechos Humanos, “General Assembly adopts important resolution on human rights defenders in face of opposition from China and Russia”, 25 de noviembre de 2015, <https://www.ishr.ch/news/general-assembly-adopts-important-resolution-human-rights-defenders-face-opposition-china-and>.

⁸ En inglés, el término “women human rights defenders” (WHRDs) puede referirse tanto a mujeres que defienden los derechos humanos (que pueden trabajar sobre cualquier cuestión de derechos humanos) como a defensoras y defensores de los derechos humanos (no necesariamente mujeres) que trabajan por los derechos de las mujeres o sobre cuestiones relativas al género. Se traduce en función del contexto. Véase Asamblea General de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de las defensoras de los derechos humanos*, 10 de enero de 2019, en https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/40/60.

con la tierra, el territorio y el medio ambiente,⁹ con los derechos de las personas migrantes y refugiadas,¹⁰ o con las empresas y los derechos humanos se exponen a riesgos más elevados e interseccionales.¹¹ En la práctica resulta más difícil comprometerse en su favor, especialmente cuando su situación se encuentra en la intersección de distintos instrumentos de la UE (por ejemplo, las directrices sobre derechos de las personas LGBTI y sobre defensores de los derechos humanos) o entre intereses contrapuestos de la UE.

Por último, otros hechos que instan a la UE a apoyar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos son:

- la proliferación de leyes restrictivas dirigidas a las ONG y la sociedad civil¹² en, por ejemplo, cuatro de los cinco países estudiados en este informe;
- defensores y defensoras de los derechos humanos en situaciones de crisis o conflictos agudos y prolongados;
- comunidades de defensores y defensoras de los derechos humanos en situación de exilio, y/o países en los que permanecen pocos defensores y defensoras (por ejemplo, Burundi y Arabia Saudí);
- amenazas a través de las redes sociales, campañas difamatorias o vigilancia digital contra defensores y defensoras de los derechos humanos, lo que exige una actualización permanente de la acción de la Unión Europea en sus respuestas a amenazas que evolucionan constantemente;
- situaciones en las que las relaciones de la Unión Europea con un tercer país se rompen o carecen de canales formales y regulares de diálogo sobre los derechos humanos, o pierden estos canales.
- defensores y defensoras de los derechos humanos u otras personas en situación de riesgo con doble nacionalidad de la Unión Europea, o bajo la presión de ser devueltos de un tercer país a otro (por ejemplo, China),¹³ y
- defensores y defensoras de los derechos humanos de la propia Unión Europea o procedentes de terceros países, que están expuestos a vigilancia, amenazas o riesgos en la UE.¹⁴

Además de estos desafíos, las posturas de los mismos Estados miembros de la UE sobre los derechos humanos en terceros países son cada vez más divergentes. La falta de unidad de la UE en materia de derechos humanos se hizo notablemente patente en la incapacidad de acordar una postura común sobre China que se

⁹ Véase Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Reconocimiento de la contribución que hacen los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible*, 20 de marzo de 2019, en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G19/072/00/pdf/G1907200.pdf?OpenElement>; y Asamblea General de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ambientales*, 3 de agosto de 2016, en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/247/12/pdf/N1624712.pdf?OpenElement>. En el caso concreto de las Américas, véase Amnistía Internacional, *Defendemos la tierra con nuestra sangre: Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala* (Índice: AMR 01/4562/2016), 1 de septiembre de 2016, en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/4562/2016/es/>; y *Una receta para criminalizar: Personas defensoras del ambiente, el territorio y la tierra en Perú y Paraguay* (Índice: AMR 01/8158/2018), 26 de abril de 2018, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0181582018SPANISH.PDF>.

¹⁰ Véase Asamblea General de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de todas las personas en movimiento*, 16 de enero de 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/008/54/pdf/G1800854.pdf?OpenElement>.

¹¹ Global Witness, *¿A qué precio? Negocios irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017*, 24 de julio de 2018, <https://www.globalwitness.org/es/campaigns/environmental-activists/a-qu%C3%A9-precio/>.

¹² Amnistía Internacional, *Leyes concebidas para silenciar*.

¹³ Amnistía Internacional, “China: Government claims on Gui Minhai ‘ludicrous’” (noticia, 6 de febrero de 2018), <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/02/china-government-claims-on-gui-minhai-ludicrous/>; *Tailandia: Dos personas refugiadas chinas en peligro de devolución* (Índice: ASA 39/9180/2018), 28 de septiembre 2016, <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA3991802018SPANISH.pdf>.

¹⁴ Véase, por ejemplo, “Amnesty International condemns constant death threats against employee of Palestinian human rights organization in the Netherlands” (noticia, 10 de agosto de 2016), <https://www.amnesty.nl/actueel/amnesty-condemns-constant-death-threats-against-employee-of-palestinian-human-rights-organisation-in-the-netherlands>.

mostró en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2017.¹⁵ La cuestión de la unidad de la UE tiene como telón de fondo la arraigada tendencia a realizar señalamientos acusatorios en los debates sobre derechos humanos de la Unión Europea: la UE culpa a los Estados miembros de bloquear las acciones, y los Estados miembros se escudan tras la actuación de la UE.

En un mundo cambiante en el que los derechos humanos sufren ataques y los Estados que se retiran cada vez más del marco internacional de los derechos humanos, la Unión Europea y sus Estados miembros deben ejercer su liderazgo en relación con los derechos y quienes los defienden.

Reconociendo el entorno cada vez más difícil para los derechos humanos y la situación crítica en la que se encuentran sus defensores y defensoras en todo el mundo, este informe pretende aportar análisis y formas prácticas de avanzar en estos momentos decisivos y problemáticos para la defensa de los derechos humanos.

Con este espíritu constructivo, el informe señala los desafíos, deficiencias y cuestiones pendientes, y destaca las buenas prácticas e innovaciones con el fin de promover el debate y un planteamiento más ambicioso, unificado y estratégico en favor de los defensores y defensoras de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea.

¹⁵ *Reuters*, "Greece blocks EU statement on China human rights at UN", 18 de junio de 2017, <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP>.

3. LA APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN HONDURAS

Honduras es uno de los lugares más peligrosos y difíciles del mundo para los defensores y defensoras de los derechos humanos, especialmente para los que trabajan en asuntos relacionados con la tierra y el medio ambiente.¹⁶ Algunos de los muchos desafíos que enfrenta la Unión Europea para responder de manera efectiva en este país son:

- los altos índices de violencia e impunidad;
- la dificultad para acceder a los defensores y defensoras de los derechos humanos radicados en zonas rurales remotas, y
- los elevados riesgos para quienes trabajan en la defensa de los derechos de las personas LGBTI y de los pueblos indígenas, o en cuestiones relacionadas con la tierra, el territorio y el medio ambiente.

Más allá del papel que desempeña como donante, la Unión Europea ha desarrollado buenas prácticas en lo que se refiere a la coordinación y las acciones públicas en favor de los defensores y defensoras de los derechos humanos en Honduras, y las ha mantenido incluso ante el creciente número de ataques y asesinatos dirigidos contra este colectivo. Sin embargo, aún se plantean retos:

¹⁶ Global Witness, *¿A qué precio? Negocios irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017*. Global Witness documentó el asesinato de 128 defensores y defensoras de los derechos humanos en Honduras entre 2010 y 2017, la mayor tasa de asesinatos per cápita de defensores y defensoras de todo el mundo en ese periodo. A pesar de la importante disminución del número de asesinatos que tuvo lugar en 2017, Global Witness señala el aumento de la represión en el país y la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en Honduras documentó 1.232 ataques contra personas defensoras de derechos humanos en ese país en 2016-2017, cifra que representa un aumento considerable respecto a años anteriores.

- ¿Cómo puede la Unión Europea aprovechar su labor sostenida en un caso emblemático de defensa de los derechos humanos, el de Berta Cáceres, para beneficiar a otros defensores y defensoras hondureños que no suscitan la atención de los medios?
- ¿Cómo puede la Unión Europea aunar el apoyo a un sistema nacional de derechos humanos con medidas eficaces cuando los actores estatales son responsables de violaciones de derechos humanos?
- ¿Cómo se podría equilibrar el papel de donante que desempeña la Unión Europea, por ejemplo para proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales, con su responsabilidad de colaborar de forma crítica con las autoridades hondureñas?
- ¿Cómo pueden la Unión Europea y sus Estados miembros anticipar y resolver de manera efectiva las tensiones entre sus compromisos con la defensa de los derechos humanos y sus intereses en proyectos sobre recursos naturales y otras iniciativas empresariales que pueden tener efectos perniciosos en los derechos humanos?

3.1 INFORMACIÓN GENERAL Y PRINCIPALES DESAFÍOS A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Honduras sigue sufriendo las secuelas perdurables del golpe de Estado de 2009, y la mayoría de las personas que han cometido violaciones de derechos humanos en este periodo aún no han sido sometidas a investigación o enjuiciamiento.¹⁷ El golpe de Estado creó un clima hostil contra los defensores y defensoras de los derechos humanos y llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a dictar medidas cautelares para proteger la vida y la integridad física de varias personas defensoras de los derechos humanos,¹⁸ agentes estatales, profesionales del periodismo y sindicalistas en peligro a causa de su trabajo.¹⁹ Muchas de estas medidas cautelares se mantenían en el momento de redactar este informe.²⁰

En Honduras se han dado otros pasos positivos, en concreto la adopción de la Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (Ley de Protección) en 2015.²¹ Sin embargo, la investigación llevada a cabo por Amnistía Internacional muestra que las autoridades hondureñas no han implementado medidas de protección eficaces en favor de las personas defensoras de los derechos humanos que están en situación de riesgo.²² De hecho, la mayoría de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos con medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana siguen siendo objeto de amenazas y ataques, y sus atacantes siguen gozando de impunidad generalizada.

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en Honduras*, (OEA/Ser. L/V/II.) Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 17, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras-es-2015.pdf>.

¹⁸ Entre las personas defensoras de los derechos humanos a quienes la Comisión Interamericana otorgó medidas cautelares figuraban: Rafael Alegría, líder hondureño de Vía Campesina; Salvador Zúñiga, en ese momento integrante del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH); varios líderes sociales de Guapinol de Tocoa (departamento de Colón); Andrés Tamayo, presidente del Movimiento Ambientalista de Olancho; miembros de la Coordinadora de Organizaciones Populares del Aguán (COPA); Hedme Castro, en ese momento directora de la escuela Alba Nora Gúnera y actualmente integrante de la organización ACI PARTICIPA; y Antonia Damary Coello Mendoza y otros 17 miembros del Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH).

¹⁹ CIDH, MC 196/09 - Ministra de Relaciones Exteriores de Honduras, Patricia Rodas, y solicitud de información sobre otras personas, y Ampliación de Medidas Cautelares, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>.

²⁰ CIDH, MC 240/11 - Ocho miembros del Movimiento Auténtico Reivindicador de Campesinos del Aguán (MARCA), Honduras; MC 50/14 - Líderes y lideresas campesinas del Bajo Aguán, Honduras, Honduras, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>.

²¹ *Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia Decreto 34-2015*, <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/619-ley-de-proteccion-para-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-periodistas-comunicadores-sociales-y-operadores-de-justicia>.

²² Amnistía Internacional, *Américas: Situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos* (Índice: AMR 01/8912/2018), octubre de 2018, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0189122018SPANISH.PDF>.

Berta Cáceres, una de las más conocidas beneficiarias de las medidas de protección de la Comisión Interamericana e integrante del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH), fue asesinada el 2 de marzo de 2016. En diciembre de 2018, siete personas fueron declaradas culpables de ser los autores materiales de su asesinato, pero los autores intelectuales que planificaron y ordenaron el ataque aún no habían comparecido ante la justicia en el momento de redactar este informe a finales de abril de 2019.²³

La situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos constituye un microcosmos de los desafíos generales a los que se enfrenta la sociedad hondureña. El país sufre unos niveles de violencia alarmantemente elevados.²⁴ A esto se suma la falta de legitimidad de las instituciones hondureñas, derivada de la presunta connivencia con el crimen organizado,²⁵ la corrupción y la ausencia de una respuesta efectiva a las necesidades de la población.²⁶ En 2015 hubo en todo el país protestas que se prolongaron por meses en las que se pedía la renuncia del presidente Juan Orlando Hernández y el cese de la impunidad y la corrupción.²⁷ A finales de 2017 surgió, entre acusaciones de fraude electoral, otra ola de protestas en respuesta a la reelección del presidente. Las fuerzas de seguridad hondureñas hicieron uso excesivo de la fuerza para reprimir las protestas, lo que dejó un saldo de decenas de manifestantes y transeúntes muertos o heridos,²⁸ así como posibles ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y malos tratos.

Las personas que defienden los derechos humanos relacionados con la tierra, el territorio y el medio ambiente se enfrentan a una situación especialmente difícil.²⁹ En 2017, Global Witness declaró Honduras como el país más peligroso del mundo para activistas medioambientales, y 120 personas de este colectivo fueron asesinadas entre 2010 y 2017.³⁰ Los defensores y defensoras de los derechos humanos que forman parte del colectivo LGBTI en Honduras se enfrentan a formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, como personas defensoras y como LGBTI,³¹ y son víctimas de asesinatos y amenazas reiteradas.³² Las personas que

²³ Amnistía Internacional, "Honduras: Verdad a medias para Berta Cáceres y su familia" (noticia, 29 de noviembre de 2018)

<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/11/honduras-half-truths-for-berta-caceres-and-her-family/>.

²⁴ Los datos más recientes de la Organización Mundial de la Salud sobre las tasas de homicidio en Honduras en 2015 se sitúan en 85,7 por cada 100.000 habitantes, muy por encima del nivel epidémico (10 por cada 100.000). Organización Mundial de la Salud, *Homicide: WHO 2015 Global Health Estimates (2015 update)*, <http://apps.who.int/violence-info/homicide/>.

²⁵ *The New York Times ES*, "Un informe revela nombres y hechos relacionados con asesinatos cometidos por la policía en Honduras", 15 de abril de 2016, <https://www.nytimes.com/es/2016/04/15/un-informe-revela-nombres-y-hechos-relacionados-con-asesinatos-cometidos-por-la-policia-en-honduras/>.

²⁶ CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras*, (OEA/Ser. L/V/II.) Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 216, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras-es-2015.pdf>.

²⁷ *The Guardian*, "'Our Central American spring': protesters demand an end to decades of corruption", 14 de agosto de 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/aug/14/honduras-guatemala-protests-government-corruption>.

²⁸ Amnistía Internacional, *Prohibido protestar: Uso de la fuerza y detenciones arbitrarias como estrategias para reprimir la disidencia en Honduras* (Índice: AMR 37/8289/2018), junio de 2018, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR3782892018SPANISH.PDF>; ACNUR, *Las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras*, marzo de 2018, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/HN/2017ReportElectionsHRViolations_Honduras_SP.pdf.

²⁹ Amnesty International, *Defendemos la tierra con nuestra sangre*.

³⁰ Global Witness, *Honduras: El país más peligroso del mundo para el activismo ambiental*, 31 de enero de 2017, <https://www.globalwitness.org/es/campaigns/environmental-activists/honduras-el-pais-mas-peligroso-del-mundo-para-el-activismo-ambiental/>.

³¹ Front Line Defenders, *Defensores/as LGBTI en Honduras: doblemente en riesgo*, 3 de febrero de 2016, <https://www.frontlinedefenders.org/es/statement-report/lgbti-defenders-honduras-doubly-risk>.

³² Front Line Defenders denunció los asesinatos, entre otros, de los siguientes defensores y defensoras de los derechos de las personas LGBTI en Honduras: Paola Barraza en 2016, <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/case-history-paola-barraza>; René Martínez en 2016, <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/case-history-rene-martinez>; Gloria Carolina Hernández Vásquez en 2015, <https://www.frontlinedefenders.org/en/cases/case-history-gloria-carolina-hernandez-vasquez>. Front Line Defenders denuncia los intentos de asesinato de los siguientes defensores y defensoras de los derechos de las personas LGBTI en Honduras: David Valle en julio de 2017, <https://www.frontlinedefenders.org/en/case/attempted-murder-david-valle>; Jlo Córdoba en octubre de 2016, <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/assassination-attempt-against-jlo-cordoba>; Jlo Córdoba y Juan José Zambrano

defienden los derechos humanos y las que ejercen el periodismo están más expuestas por informar sobre las violaciones de derechos humanos y son objeto de campañas de hostigamiento y desprestigio.³³

3.2 EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS

Las relaciones entre la Unión Europea y Honduras se enmarcan principalmente en la ayuda al desarrollo que la UE presta a este país. Honduras ha firmado un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, y los contactos de alto nivel se producen principalmente en el contexto de la relación de la UE con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Dado que el formato de la CELAC no aborda formalmente los derechos humanos y Honduras carece de un espacio de diálogo bilateral formal con la Unión Europea en este ámbito, la UE no cuenta con ninguna instancia formal o de alto nivel obvia para tratar las preocupaciones relativas a los derechos humanos de forma periódica con las autoridades hondureñas. Aun así, el personal diplomático de la Unión Europea afirma mantener un contacto frecuente con las autoridades hondureñas sobre la situación de los derechos humanos en el ámbito local.

Hay pocos Estados miembros de la Unión Europea con presencia física en Honduras. España, Francia y Alemania, junto con la delegación de la UE, tienen sede en la capital, Tegucigalpa. Los demás Estados miembros cubren el país desde las embajadas situadas en otros lugares de la región.

Honduras no es un socio estratégico importante en la región, por lo que la Unión Europea tiene más espacio para centrarse en la promoción de los derechos humanos en el país, según manifestaron algunos miembros de la diplomacia a Amnistía Internacional. Sin embargo, esta opinión parece olvidar las posibles tensiones que existen entre el compromiso de la Unión Europea con los derechos humanos y los intereses que tiene en el sector extractivo o los proyectos de desarrollo industrial en el país.³⁴ Esta tensión representa un serio desafío para la Unión Europea en un país en el que muchos ataques contra personas defensoras de los derechos humanos se producen en el contexto de la exploración y explotación de los recursos naturales por parte de empresas extranjeras de propiedad privada, algunas de ellas europeas.

Ya en 2010, la Unión Europea aprobó una estrategia local para los defensores y defensoras en la que se presentaba la situación de las personas defensoras de los derechos humanos en Honduras, los mecanismos de apoyo existentes y las posibles líneas de actuación para el apoyo diplomático a su labor.³⁵

En 2015, la UE financió la redacción de la Ley de Protección Nacional³⁶ y la creación de la Dirección General, dependiente de la (en ese momento) Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, para proporcionar medidas de protección a los defensores y defensoras de los derechos humanos. Esta iniciativa contribuyó positivamente a garantizar la seguridad y protección de quienes defienden los derechos humanos, pero aún quedan muchos desafíos en la práctica.³⁷ Los defensores y defensoras de los derechos humanos afirman que el Sistema de Protección aún no funciona adecuadamente y carece de la independencia y autonomía necesarias para actuar de manera efectiva. Sin embargo, el sistema sigue considerándose necesario porque identifica los peligros que corren quienes defienden los derechos humanos y la consecuente necesidad de protección.

Actualmente, el compromiso local de la Unión Europea con los defensores y defensoras de los derechos humanos está determinado por la Estrategia de País para los Derechos Humanos y la Democracia (HRDCS

en marzo de 2016, <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/case-history-juan-jose-zambrano>; Francisco Mencía en octubre de 2015, <https://www.frontlinedefenders.org/en/case/case-history-francisco-mencia>.

³³ Amnistía Internacional, "Honduras: Autoridades deben garantizar la seguridad de defensores y periodistas atacados en campañas de estigmatización" (noticia, 28 de septiembre de 2018), <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/09/honduras-autoridades-deben-garantizar-la-seguridad-de-defensores/>.

³⁴ Véase, por ejemplo, *The Guardian*, "Backers of Honduran dam opposed by murdered activist withdraw funding", 4 de junio de 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/04/honduras-dam-activist-bera-caceres>.

³⁵ *Estrategia local de la Unión Europea para Defensores de los Derechos Humanos en Honduras*, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/honduras/documents/estrategia_local_derechos_humanos_es.pdf.

³⁶ Parlamento Europeo, "Answer given by HR/VP Mogherini on behalf of the European Commission", 17 de junio de 2016, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-003227-ASW_EN.html?redirect.

³⁷ Amnistía Internacional, *América: Situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos*.

por sus siglas en inglés, un documento que no es público) y la Estrategia Nacional de Derechos Humanos y Democracia de Honduras, ambas para el periodo 2016-2020.³⁸ Ninguna de estas estrategias está orientada exclusivamente a apoyar a los defensores y defensoras de los derechos humanos, pero las dos sitúan el trabajo relacionado con este colectivo en el contexto más amplio de las actividades de la Unión Europea en materia de derechos humanos y Estado de derecho en Honduras.

La Estrategia Nacional de Derechos Humanos y Democracia es el documento operativo que establece las áreas clave del compromiso de la Unión Europea con los derechos humanos acordadas en el ámbito local por la delegación de UE y las embajadas de sus Estados miembros residentes en el país. Este documento refleja la opinión de la Unión Europea con respecto a los principales desafíos de derechos humanos en Honduras: la polarización social, los bajos niveles de confianza entre la sociedad civil y el gobierno, y la ausencia de medidas por parte del Estado para cumplir sus obligaciones de proteger a las personas defensoras de los derechos humanos, que refuerza la desconfianza hacia el mecanismo nacional de protección y otras instituciones nacionales de derechos humanos.

En respuesta a este análisis, la estrategia de la Unión Europea fija objetivos para:

- tender puentes entre la sociedad civil y el gobierno dialogando con las dos partes y realizando labores de observación electoral;
- proteger a quienes defienden los derechos humanos, lo que incluye proporcionar financiación para garantizar la aplicación plena y efectiva del Sistema Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos, Periodistas y Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia;
- apoyar los derechos de las personas LGBTI y promover la igualdad de género, y
- fortalecer el Estado de derecho y la democracia, y apoyar la lucha contra la impunidad y la corrupción.

La Hoja de Ruta de la Unión Europea en relación con la sociedad civil³⁹ refuerza estos objetivos promoviendo y protegiendo el espacio para la sociedad civil como una de sus prioridades, mediante la vigilancia de las medidas estatales de protección para los defensores y defensoras de los derechos humanos, entablando un diálogo sobre derechos humanos con las autoridades y facilitando un diálogo similar entre la sociedad civil y el gobierno. Entre 2012 y 2017, el Programa de Apoyo a los Derechos Humanos en Honduras (PADH) trabajó asimismo en pro de esos objetivos, especialmente mediante la redacción de la Ley de Protección de 2015.⁴⁰

La delegación de la Unión Europea en Honduras comparte públicamente la labor que realizan los defensores y defensoras de los derechos humanos en las redes sociales o a través de otros canales. Las fotografías de representantes de la UE que se reúnen con defensores y defensoras de los derechos humanos en sus oficinas⁴¹ y las grabaciones en vídeo de su trabajo cotidiano⁴² pueden utilizarse para validar y destacar la importancia de las actividades de quienes defienden los derechos humanos.

El personal diplomático destacó también la labor de la delegación de la Unión Europea para crear un entorno más propicio para los defensores y defensoras de los derechos humanos, por ejemplo participando en la marcha del Día Internacional contra la Homofobia, ondeando la bandera arcoíris en la delegación y mediante

³⁸ Delegación de la Unión Europea en Honduras, *Estrategia Nacional de Derechos Humanos y Democracia, 2016-2020*, 9 de junio de 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/honduras/27950/estrategia-nacional-de-derechos-humanos-y-democracia-2016-2020_es.

³⁹ SEAE, *Hoja de Ruta de la UE para el Compromiso con la Sociedad Civil, 2016-2018*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/1_hdr_honduras_plan_de_accion_final_due_apr_19_2017_0.pdf.

⁴⁰ Delegación de la UE en Honduras, “El Gobierno de Honduras y la Unión Europea suscriben Memorando de Entendimiento para continuar fortaleciendo el sistema de protección de los derechos humanos en el país”, 14 de junio de 2012, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/honduras/press_corner/all_news/news/2012/20120612_es.htm.

⁴¹ Véanse, por ejemplo, la página de Facebook de la UE en Honduras, 20 de agosto de 2018, https://es-la.facebook.com/DelegacionDeLaUnionEuropeaEnHonduras/posts/1839715159440670?_tn_=-UC-R, o la cuenta de Twitter de @UEenHonduras, 10 de mayo de 2018, https://twitter.com/Eurojusticia_hn/status/994620996584968192.

⁴² Véase, por ejemplo, 15 de octubre de 2018, https://es-la.facebook.com/DelegacionDeLaUnionEuropeaEnHonduras/posts/1907463265999192?_tn_=-R.

publicaciones en las redes sociales⁴³, además de realizar múltiples declaraciones públicas sobre la comunidad LGBTI y quienes defienden los derechos de las personas LGBTI.⁴⁴

Algunos defensores o defensoras de los derechos humanos en Honduras entrevistados para este informe reconocieron la eficacia de este tipo de acciones. Un defensor/a dijo:

[S]u presencia y la importancia que se da al grupo [de personas LGBTI] ha tenido efectos, sobre todo en la manera en que el gobierno aborda esta cuestión [...]. La visibilidad [de la comunidad LGBTI] vino en parte de la importancia que la Unión Europea y sus Estados miembros dan a este tema.⁴⁵

Con el mismo espíritu, la delegación de la Unión Europea financió en 2015 una campaña de sensibilización en derechos humanos denominada “+Derechos Humanos=Paz”⁴⁶ y creó el premio nacional Carlos Escaleras dirigido a defensores y defensoras de los derechos humanos por medio de un proyecto financiado por el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH).⁴⁷

El asesinato de Berta Cáceres, en marzo de 2016, puso a prueba estas formas de trabajo. La Unión Europea reaccionó inmediatamente, con una declaración local en la que se pedía la pronta investigación y que los autores comparecieran ante la justicia.⁴⁸ Una semana después, la portavoz de la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad pidió también una investigación y justicia, así como protección para Gustavo Castro Soto, el defensor mexicano de los derechos humanos que fue testigo del asesinato.⁴⁹ El Ministerio de Asuntos Exteriores de España publicó un comunicado de prensa en el que condenaba el asesinato y pedía que se realizara una investigación transparente y se juzgara con las debidas garantías a los responsables.⁵⁰

⁴³ Véanse los tuits publicados por @UEenHonduras en 2019 (<https://twitter.com/UEenHonduras/status/1129391203726909440>; <https://twitter.com/UEenHonduras/status/1129579085305405440>; <https://twitter.com/UEenHonduras/status/1129558416198983680>), en 2018 (<https://twitter.com/UEenHonduras/status/997160630888161280>; <https://twitter.com/UEenHonduras/status/997160181397106688>; <https://twitter.com/UEenHonduras/status/997159850256863233>), y en 2017, <https://twitter.com/UEenHonduras/status/864900877668241410>.

⁴⁴ SEAE, “Statement by the Spokesperson on the killing of Human rights' defender René Martínez in Honduras”, 5 de junio de 2016, https://eeas.europa.eu/delegations/honduras/5046/statement-spokesperson-killing-human-rights-defender-rene-martinez-honduras_es; Delegación de la UE en Honduras, “La UE expresa su preocupación con situación difícil de la comunidad LGBTI en Honduras”, 17 de febrero de 2016, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/honduras/press_corner/all_news/news/2016/20160217_es.htm; Delegación de la UE en Honduras, “Nota de prensa sobre la situación de derechos humanos y la comunidad LGBTIQ en Honduras”, 28 de septiembre de 2015, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/honduras/press_corner/all_news/news/2015/20150929_es.htm.

⁴⁵ Nota de Traducción: Se han eliminado las marcas de género en todas las citas para proteger la identidad de las personas entrevistadas durante la investigación llevada a cabo en Honduras. Estas citas no son las originales en español; Amnistía Internacional las ha traducido del inglés.

⁴⁶ *El Heraldo*, “Lanzan campaña de derechos humanos en Honduras”, 10 de diciembre de 2018, <https://www.elheraldo.hn/pais/909997-466/lanzan-campa%C3%B1a-de-derechos-humanos-en-honduras>.

⁴⁷ Diakonia, “Pase lo que pase voy a seguir en esta lucha”, 20 de octubre de 2017, <https://www.diakonia.se/es/noticias/premio-carlos-escaleras/>.

⁴⁸ Delegación de la UE en Honduras, “Declaración Local: Unión Europea lamenta muerte de Defensora de Derechos Humanos Berta Cáceres”, 2 de marzo de 2016, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/honduras/press_corner/all_news/news/2016/20160303_es.htm#.

⁴⁹ SEAE, “Statement of the Spokesperson on the follow up of the death of Berta Cáceres in Honduras”, 12 de marzo de 2016, https://eeas.europa.eu/delegations/honduras/2824/statement-spokesperson-follow-death-bertha-caceres-honduras_es.

⁵⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores de España, “Comunicado 063, Asesinato defensora derechos humanos hondureña”, 7 de marzo de 2016, http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2016_COMUNICADOS/20160307_COMU063.aspx.

En diferentes visitas realizadas a Honduras en 2016, el representante especial de la Unión Europea para los Derechos Humanos⁵¹ y el ministro de Asuntos Exteriores de España reiteraron estos mensajes y plantearon el caso al gobierno.⁵² En 2018, durante un visita a Honduras, el secretario de Estado español de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe se reunió con la hija de Berta Cáceres y visitó la oficina del COPINH para rendir homenaje a la activista indígena.⁵³ Acompañados de medidas concretas, estos mensajes coordinados y constantes de la UE y sus Estados miembros representan una buena práctica para otros casos de ataques, asesinato o desaparición forzada de personas que defienden los derechos humanos.

Tras el asesinato, las misiones de la Unión Europea y los Estados miembros siguieron muy de cerca la investigación y vigilaron el juicio de los presuntos autores.⁵⁴ Los defensores y defensoras de los derechos humanos entrevistados para este informe consideraron que la atención internacional concertada garantizó que la investigación no se detuviera, y también mencionaron que, tras la muerte de Berta Cáceres, el seguimiento internacional de su situación y seguridad contribuyó a reducir el riesgo que corrían otros miembros del COPINH.

En la época en que tuvo lugar el asesinato de Berta Cáceres, las instituciones FMO (Banco Neerlandés de Desarrollo) y Finnfund (Fondo Finlandés para la Cooperación Industrial) prestaban apoyo económico a DESA (Desarrollos Energéticos S. A.), la empresa responsable del proyecto hidroeléctrico de Agua Zarca al que el COPINH —la organización a la que pertenecía Berta Cáceres— se había opuesto y que tenía relación con el asesinato. Posteriormente, FMO y Finnfund decidieron poner fin a su aporte financiero “para rebajar las tensiones locales e internacionales en la zona”. Los dos organismos señalaron la necesidad de establecer un diálogo voluntario entre las comunidades locales sobre el futuro de la zona y las opciones de desarrollo disponibles, así como de que una institución internacional de derechos humanos con credibilidad vigilara la situación en el terreno antes de que se entablase cualquier diálogo con el fin de garantizar que las personas participantes se sintieran libres para expresarse sin temer represalias de nadie.⁵⁵ El COPINH acogió con satisfacción esta decisión, pero, junto con otras ONG, también expresó la preocupación que seguía teniendo sobre el consentimiento libre, previo e informado con relación a las consultas sobre el proyecto, la violencia y los ataques continuos contra quienes se oponían a la represa, y la persistente impunidad por los crímenes cometidos en este contexto.⁵⁶

⁵¹ @SJLambrinidis, 3 de junio de 2016, Twitter, <https://twitter.com/SJLambrinidis/status/738872578425683968>.

⁵² *WRadio*, “García-Margallo reitera condena de España al asesinato de Berta Cáceres”, 16 de marzo de 2016, <http://www.wradio.com.co/noticias/internacional/garciamargallo-reitera-condena-de-espana-al-asesinato-de-berta-caceres/20160316/nota/3086175.aspx>.

⁵³ Europa Press, “García Casas se reúne con el presidente hondureño y con la hija de Berta Cáceres en su viaje a Honduras”, 18 de abril de 2018, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-garcia-casas-reune-presidente-hondureno-hija-berta-caceres-viaje-honduras-20180418112611.html>.

⁵⁴ SEAE, “Statement by the Spokesperson on the trial of those accused of the murder of Honduran Human Rights Defender Berta Cáceres”, 28 de noviembre de 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54301/statement-spokesperson-trial-those-accused-murder-honduran-human-rights-defender-berta-caceres_en.

⁵⁵ “FMO and Finnfund finalize Exit Agua Zarca”, 6 de julio de 2017, <https://www.fmo.nl/news-detail/21a7c615-a32b-471c-9378-60317196daf6/fmo-and-finnfund-finalize-exit-agua-zarca>, https://www.finnfund.fi/en/news/fmo-jand-finnfund-finalize-exit-agua_carca/.

⁵⁶ “Letter to FMO and Finnfund about exit from Agua Zarca Project in Honduras”, 3 de agosto de 2017, https://justassociates.org/sites/justassociates.org/files/sign_on_letter_to_fmo_and_finnfund_about_agua_zarca_project.pdf.

3.3 LAS INICIATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA APLICAR LAS DIRECTRICES SOBRE LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

LA DIPLOMACIA A PUERTA CERRADA

La Unión Europea no mantiene ningún diálogo formal en materia de derechos humanos con Honduras, pero algunos miembros de su servicio diplomático manifestaron a Amnistía Internacional que la delegación de la UE plantea sus preocupaciones en materia de derechos humanos en la frecuente interacción que tiene con el gobierno. La diplomacia europea afirmó que planteaba casos particulares de defensores y defensoras de los derechos humanos tanto en el diálogo que mantiene con las autoridades hondureñas como en las gestiones formales que realiza con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Ministerio Público o la presidencia de la Corte Suprema.

Hasta su reciente debilitamiento, el Grupo Enlace, en el que la Unión Europea y sus Estados miembros se relacionaban con operadores de justicia y otros interlocutores gubernamentales competentes, complementaba estas iniciativas. Además, la Unión Europea y sus Estados miembros forman parte del G16, un grupo de donantes creado durante la respuesta al huracán Mitch de 1998, que sigue funcionando hasta la fecha. Este grupo se reúne con la persona titular de la Secretaría de Derechos Humanos de Honduras y debate casos de defensores y defensoras de los derechos humanos, y también adoptó una postura pública conjunta sobre el asesinato de dos líderes de la sociedad civil en 2016.⁵⁷

Aunque resulta difícil seguir los resultados directos de esta diplomacia a puerta cerrada por su propia esencia, tanto las prioridades en materia de derechos humanos manifestadas por la Unión Europea para Honduras como todos los signos visibles de su diplomacia a puerta cerrada reflejan las principales preocupaciones de la sociedad civil por cuestiones tales como los derechos de las personas LGBTI y la impunidad por los ataques contra defensores y defensoras de los derechos humanos.⁵⁸

LAS ACCIONES PÚBLICAS

Entre enero de 2014 y el momento de redactar este informe, finales de abril de 2019, la delegación y los Estados miembros de la Unión Europea hicieron 12 declaraciones públicas sobre Honduras, entre otros temas sobre la situación general de los derechos humanos en el país,⁵⁹ grupos concretos en situación de riesgo,⁶⁰ y casos particulares de defensores y defensoras de los derechos humanos. En algunos casos, a las declaraciones locales siguieron declaraciones de la portavocía de la alta representante de la Unión Europea a nivel central.⁶¹ De las 12 declaraciones:

⁵⁷ “Comunicado Conjunto de Prensa: G-16 lamenta el asesinato del presidente del Movimiento Unificado Campesino del Aguán (MUCA) José Ángel Flores y del líder campesino Silmer Dionisio George”, 26 de octubre de 2016, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/honduras/press_corner/all_news/news/2016/20161026_es.htm.

⁵⁸ Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), “Prevalcen en la impunidad acciones de violencia contra miembros de la diversidad sexual”, 17 de mayo de 2018, <http://conadeh.hn/prevalcen-en-la-impunidad-acciones-de-violencia-contra-miembros-de-la-diversidad-sexual/>; Secretaría de Derechos Humanos, “SEDH promueve igualdad y la no discriminación de la comunidad LGBTI”, 15 de agosto de 2018, <https://www.sedh.gob.hn/noticias/92-sedh-promueve-igualdad-y-la-no-discriminacion-de-la-comunidad-lgbti>; *Proceso Digital*, “Conadeh pide avanzar en reconocimiento de derechos de personas LGTBI”, 3 de noviembre 2018, <http://www.proceso.hn/nacionales/9-nacionales/conadeh-pide-avanzar-en-reconocimiento-de-derechos-de-personas-lgtbi.html>.

⁵⁹ Véase, por ejemplo, Delegación de la UE en Honduras, “Declaración Local sobre la situación en Honduras”, 8 de febrero de 2018, https://eeas.europa.eu/delegations/honduras_es/39615/Declaraci%C3%B3n%20Local%20sobre%20la%20situaci%C3%B3n%20en%20Honduras.

⁶⁰ Véase, por ejemplo: Delegación de la UE en Honduras, “Nota de prensa sobre la situación de derechos humanos y la comunidad LGBTIQ en Honduras”, 28 de septiembre de 2015, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/honduras/press_corner/all_news/news/2015/20150929_es.htm.

⁶¹ Por ejemplo, en los casos de Berta Cáceres y René Martínez. En el anexo III figura una lista completa de las declaraciones públicas de la UE sobre Honduras.

- 11 trataban del asesinato de personas defensoras o activistas de los derechos humanos;
- 11 pedían investigaciones y justicia para estos casos;
- 11 mencionaban los nombres de las personas, y 8 utilizaban el término “defensor/a de los derechos humanos”;
- 11 contenían recomendaciones suplementarias, especialmente referidas a intensificar los esfuerzos para proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos mediante el mecanismo nacional, o dar seguimiento a las recomendaciones del examen periódico universal (EPU) aceptadas por el gobierno;
- 7 se referían a otros grupos motivo de preocupación (personas LGBTI, mujeres, niños y niñas, personas afrodescendientes o personas con discapacidad), y
- 3 declaraciones sobre otros defensores o defensoras hacían referencia al caso de gran repercusión de Berta Cáceres.

Las declaraciones de la Unión Europea son fundamentalmente una respuesta al asesinato de defensores o defensoras concretos de los derechos humanos, más que una acción preventiva para señalar casos de personas de este colectivo en situación de riesgo, por lo que representan una oportunidad perdida en términos de prevención. Nueve de las declaraciones se publicaron en 2016, en la época en que tuvieron lugar los asesinatos de Berta Cáceres y otras personas defensoras de los derechos humanos.

Aun así, las declaraciones de la Unión Europea ponen sistemáticamente en primer plano los nombres de las personas concretas, utilizan el término “defensor/a de los derechos humanos”, e incluyen recomendaciones explícitas y aspectos prospectivos. Prácticamente todas las declaraciones piden investigaciones, justicia y el aumento de la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos en el país. Además, las declaraciones de la UE suelen relacionar los casos concretos de asesinatos de defensores y defensoras de los derechos humanos con motivos de preocupación acerca de otras personas de este colectivo que siguen en situación de riesgo o cuestiones derechos humanos que afectan a otros grupos vulnerables.

Cuando el defensor de los derechos de las personas LGBTI René Martínez fue asesinado en 2016, una declaración de la portavoz desde Bruselas pidió que se realizaran “investigaciones exhaustivas cuanto antes para llevar a los autores ante la justicia” y “[m]edidas urgentes y decisivas para proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos en Honduras [...] para que la impunidad y la violencia terminen”.⁶² Esta declaración también mencionaba explícitamente el caso de gran repercusión de Berta Cáceres. Poco después, el representante especial de la UE para los Derechos Humanos, que se encontraba de visita en el país, afirmó en una declaración local que la “única vía para poner fin a la violencia es luchar efectivamente contra la impunidad”⁶³. Este pronunciamiento tuvo mucha repercusión en la prensa hondureña.⁶⁴

En 2013, 2014 y 2017, coincidiendo con las elecciones generales de noviembre de 2013 y noviembre de 2017, no se emitieron declaraciones sobre defensores y defensoras de los derechos humanos ni sobre la sociedad civil. Los dos comicios fueron vigilados por misiones de observación electoral de la Unión Europea (MOE UE), con la mirada puesta en los derechos civiles y políticos y la seguridad de los y las activistas.⁶⁵ El

⁶² SEAE, “Statement by the Spokesperson on the killing of Human rights' defender René Martinèz in Honduras”, 5 de junio de 2016,

https://eeas.europa.eu/delegations/honduras/5046/statement-spokesperson-killing-human-rights-defender-rene-martinez-honduras_es.

⁶³ Delegación de la UE en Honduras, “Unión Europea lamenta asesinato de defensor de Derechos Humanos y líder de la comunidad LGBTI, René Martínez”, 8 de junio de 2016, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/honduras/press_corner/all_news/news/2016/20160608_es.htm.

⁶⁴ Véanse, por ejemplo, Europa Press, “Brutalmente asesinado el líder de la comunidad LGTBI en Honduras”, 5 de junio de 2016, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-brutalmente-asesinado-lider-comunidad-lgtbi-honduras-20160605144029.html>; *Proceso Digital*, “Unión Europea lamenta asesinato de líder hondureño de comunidad LGBTI”, 3 de junio de 2016, <http://proceso.hn/caliente/12-caliente/union-europea-lamenta-asesinato-de-lider-hondureno-de-comunidad-lgbti.html>.

⁶⁵ Véanse para 2013: Delegación de la UE en Honduras, “República de Honduras: La Unión Europea observará las elecciones”, 4 de octubre de 2013, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/honduras/press_corner/all_news/news/2013/20131004_es.htm; “Declaración por la Alta Representante de la UE, Catherine Ashton en relación a las elecciones generales en Honduras el 24 de noviembre 2013”, 27 de noviembre de 2013, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/honduras/press_corner/all_news/news/2013/20131127_1_es.htm; *Honduras: Informe final. Elecciones Generales 2013*, <http://eeas.europa.eu/archives/eucom/missions/2013/honduras/pdf/final-report->

informe de la MOE EU de 2017 incluía recomendaciones sobre la necesidad de reforzar del mecanismo nacional de protección, asegurar que tenía suficiente capacidad, y ampliar su alcance al colectivo de periodistas para preservar el derecho a la libertad de expresión.⁶⁶ Esto significa que existe una posible vía de buenas prácticas en Honduras y otros países: estudiar la manera en que las MOE UE promueven la importante labor de los defensores y defensoras de los derechos humanos durante las elecciones, y refuerzan proactivamente un trabajo de la Unión Europea a más largo plazo en favor de este colectivo.

El jefe de la delegación de la UE realizó al menos una declaración pública de apoyo a los defensores y defensoras de los derechos humanos y contra la deslegitimación de su trabajo.⁶⁷

En entrevistas con Amnistía Internacional, el personal diplomático de la Unión Europea y los defensores y defensoras de los derechos humanos coincidieron en que las declaraciones públicas son fundamentales para apoyar la labor de quienes defienden los derechos humanos, y a la vez rebajan los niveles de amenaza a los que están expuestas estas personas. En palabras de un defensor/a:

[H]a sido este apoyo lo que ha parado algunas acciones del gobierno hondureño, porque la opinión de la Unión Europea les preocupa. Este trabajo de incidencia ha contribuido a reducir [los riesgos que corren los defensores y defensoras].

Otros defensores/as plantearon que las intervenciones públicas de la Unión Europea refuerzan el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, y ayudan a suavizar los momentos de crisis.

Sin embargo, a los defensores y defensoras de los derechos humanos les seguía preocupando que las declaraciones de la Unión Europea suelen publicarse tras los asesinatos, en lugar de cuando las personas afectadas les avisan de las amenazas agudas, riesgos o cargos injustos que deben enfrentar a causa de sus actividades de derechos humanos. Las personas defensoras de los derechos humanos también destacaron la enorme importancia que tiene el seguimiento de la puesta en práctica de las declaraciones. Un defensor/a manifestó:

A menudo se presentan recomendaciones dirigidas a Honduras, pero no hay seguimiento y se olvidan. En los casos de impunidad, incluso aunque haya presión internacional, una parte de la observación [de la situación de los derechos humanos] es el seguimiento [que se le da].

El contacto regular entre los defensores y defensoras de los derechos humanos y el personal diplomático de la Unión Europea es fundamental para garantizar que el posicionamiento público de la UE sigue el ritmo de la evolución de la situación de estas personas, aun en el caso de que el diálogo no siempre dé lugar a una declaración firme de la UE. Un defensor/a explicó:

[P]resionamos para que se emitiera una declaración pública más firme en el contexto postelectoral y nos reunimos con la delegación de la Unión Europea y las embajadas de los Estados miembros para conseguirlo. Al final hubo una declaración local⁶⁸, pero fue menos firme de lo que esperábamos y no se mencionaban explícitamente las amenazas contra los defensores.

En concreto, los defensores y defensoras de los derechos humanos de Honduras manifestaron que era mucho más difícil conseguir que la Unión Europea actuara en casos de menor repercusión de personas defensoras pertenecientes a pueblos indígenas u otras en situación de riesgo por su trabajo relacionado con la tierra y el territorio que en el caso de gran repercusión de Berta Cáceres. El personal diplomático de la UE expresó su

[eueom-honduras-2013_es.pdf](#). Véanse para 2017: SEAE, “Declaración de la portavoz de la Alta Representante de la UE sobre la situación en Honduras: ‘Esperamos que las partes puedan canalizar su descontento a través de vías pacíficas, recurriendo a los mecanismos jurídicos que tienen a su disposición’”, 5 de diciembre de 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/honduras/36791/statement-spokesperson-eu-high-representative-situation-honduras-we-expect-parties-express_es; “EU EOM Honduras 2017 Preliminary Statement: Well-organized elections follow campaign marked by unequal resources”, 29 de noviembre de 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/honduras/36396/eu-eom-honduras-2017-preliminary-statement-well-organised-elections-follow-campaign-marked_es; y *Honduras: Informe final. Elecciones Generales 2017*, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/373041878-moe-ue-honduras-2017-informe-final.pdf>

⁶⁶ *Honduras: Final Report: General Elections 2017*, p. 41, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/373045796-eu-eom-honduras-2017-final-report.pdf>.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, *Conexihon*, “Se reactiva campaña de desprestigio a defensores y defensoras de DDHH”, 30 de enero de 2018, <http://www.conexihon.hn/index.php/dh/226-se-reactiva-campana-de-desprestigio-a-defensores-y-defensoras-de-ddhh>.

⁶⁸ Delegación de la UE en Honduras, “Declaración Local sobre la situación en Honduras”, 8 de febrero de 2018, https://eeas.europa.eu/delegations/honduras_es/39615/Declaraci%C3%B3n%20Local%20sobre%20la%20situaci%C3%B3n%20en%20Honduras.

preocupación por el hecho de que la situación de las personas defensoras de los derechos humanos radicadas en zonas remotas solía ser difícil de verificar, pero esto podría resolverse mediante un diálogo más exhaustivo y constante con los defensores y defensoras, combinado con un trabajo específico con quienes defienden los derechos humanos en zonas rurales o remotas.

EL SEGUIMIENTO DE JUICIOS

La delegación de la UE y las embajadas de los Estados miembros, bajo la coordinación de la primera, comparten en Honduras la responsabilidad de llevar a cabo el seguimiento de juicios. Según el COPINH, el juicio de los presuntos asesinos de Berta Cáceres recibió una atención especial, aunque algunos defensores o defensoras de los derechos humanos expresaron que la delegación y los Estados miembros de la UE en general responden de manera positiva a las solicitudes de supervisar los juicios de otras personas y organizaciones que se celebran en la capital.

Aunque se ha informado de casos de Estados miembros de la UE que han dado seguimiento a juicios fuera de la capital, es necesario incrementar los esfuerzos en este sentido o dar más visibilidad a lo que ya se está haciendo.

Hasta la fecha, la Unión Europea no ha publicado declaraciones de seguimiento sobre la observación de juicios, desaprovechando así la posibilidad de destacar las violaciones de las garantías procesales y otras deficiencias de procedimiento.

LA COLABORACIÓN CON LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS

En la práctica, la delegación de la Unión Europea y las misiones de los Estados miembros de la UE crearon el Grupo Enlace⁶⁹ para coordinar sus acciones en materia de derechos humanos, en un primer momento tras el golpe de Estado de 2009 y, hasta hace poco, para llevar adelante la estrategia local específica para Honduras de 2010 sobre defensores y defensoras de los derechos humanos. En esta iniciativa positiva e innovadora, el Grupo Enlace contaba con la participación de una amplia variedad de actores para fortalecer los vínculos entre el gobierno y la sociedad civil. A este diálogo asistían defensores y defensoras de los derechos humanos, representantes de la sociedad civil y representantes de la Fiscalía General, el gobierno y la Unión Europea, por lo que los defensores y defensoras podían acceder a una multiplicidad de interlocutores y disfrutar del reconocimiento de su labor por parte del Estado y la comunidad diplomática. Según los miembros de la diplomacia de la UE entrevistados para este informe, el próximo programa de la UE en materia de derechos humanos para Honduras vigente a partir de 2020 pretende dar continuidad al Grupo Enlace, ampliando los vínculos entre las autoridades, la sociedad civil y las empresas en el ámbito nacional.

Lamentablemente, el Grupo Enlace ha perdido impulso tras un cambio de personal en la delegación de la Unión Europea. Las reuniones son cada vez menos frecuentes, y han pasado de tener carácter trimestral a celebrarse sólo en dos ocasiones en 2018. Hasta el momento, a finales de abril, en 2019 no se ha celebrado ninguna reunión. El Grupo Enlace también ha perdido diversidad, y el Espacio ACI (Asociación de Cooperación Internacional), en el que se coordinaban las ONG internacionales presentes en Honduras, ya no lo facilita. Ahora lo convoca la delegación de la UE, y una persona de una organización de la sociedad civil entrevistada comentó que los defensores y defensoras de los derechos humanos que participan suelen ser los que ya estaban en contacto con la delegación. Esta persona mencionó también que en las últimas reuniones ya no se alcanza un acuerdo final en torno a una lista de compromisos, como ocurría antes.

Además de mantener reuniones con los defensores y defensoras de los derechos humanos que participan en el Grupo Enlace, con las embajadas de la UE y en el marco del grupo de donantes G16, la delegación de la Unión Europea afirma tener una política de puertas abiertas para que las personas y ONG que defienden los derechos humanos fijen encuentros con el personal diplomático de la UE. Las embajadas de España y Alemania afirmaron mantener políticas similares. Las ONG internacionales también organizan sesiones de formación o talleres en los que los defensores y defensoras y el personal diplomático pueden establecer contactos y dialogar.

Al hablar con Amnistía Internacional, tanto los miembros de la diplomacia como las personas defensoras de los derechos humanos consideraron que dar a conocer las visitas que realizan el personal diplomático o las autoridades de alto nivel a las organizaciones y las oficinas de los defensores y defensoras de los derechos

⁶⁹ Delegación de la UE en Honduras, *Estrategia Nacional de Derechos Humanos y Democracia, 2016-2020*, punto 1.

humanos resulta particularmente útil para aumentar la visibilidad de este colectivo, legitimar sus actividades y reducir los riesgos a los que se expone a causa de su labor.

Este tipo de acciones públicas es especialmente importante en Honduras por las campañas difamatorias que se difunden en las redes sociales contra los defensores y defensoras de los derechos humanos y el trabajo que realizan.⁷⁰ La delegación de la UE afirmó estar trabajando concretamente para contrarrestar esas campañas a través de sus canales públicos. El jefe de la delegación de la UE se tomó fotografías durante las reuniones que mantuvo con personas defensoras de los derechos humanos⁷¹ y manifestó su apoyo a este colectivo en los momentos de crisis. El secretario de Estado español de Cooperación Internacional y para Iberoamérica demostró su apoyo tuiteando la fotografía de una reunión que había mantenido con el COPINH, en la que afirmaba haber debatido la situación de quienes defienden los derechos humanos en Honduras y los avances en el juicio de los asesinos de Berta Cáceres.⁷² Durante la visita que realizó en 2016, el representante especial de la Unión Europea para los derechos humanos se reunió con varios defensores y defensoras y organizaciones de personas LGBTI, y publicó las conversaciones en Twitter.⁷³

Personas que defienden los derechos humanos en Honduras afirmaron que, en general, la Unión Europea ha respondido positivamente a las solicitudes de visitas a defensoras y defensores en situación de riesgo o de que la UE pida a las autoridades información sobre las medidas de protección. En situaciones de peligro inminente, en ocasiones la delegación de la UE ha acompañado físicamente a personas en situación de riesgo.

Sin embargo, los desafíos persisten. Como la mayor parte de los contactos tienen lugar en Tegucigalpa, la atención a los defensores y defensoras de los derechos humanos radicados fuera de la capital requiere un esfuerzo adicional. Debido a las limitaciones de infraestructura y capacidad de personal, los miembros de la diplomacia de la Unión Europea manifestaron que no podían viajar con frecuencia a las zonas remotas donde los defensores y defensoras de los derechos humanos se enfrentan a mayores dificultades, especialmente en el norte de Honduras. Las personas defensoras de los derechos humanos lamentaban que las visitas de personal diplomático a las regiones también suelen ser demasiado breves para permitir debates profundos con personas del colectivo de defensores y defensoras y la población local. De modo parecido, quienes defienden los derechos humanos en zonas remotas no pueden utilizar plenamente las políticas de puertas abiertas en las embajadas ni aprovechar al máximo el potencial de la acción europea. Un defensor/a de fuera de la capital afirmó: “No conocemos ningún informe [de la UE] sobre Honduras; celebran actos en Tegucigalpa, pero la cobertura mediática es insuficiente”.

Una solución para el personal diplomático de la Unión Europea es visitar a los defensores y defensoras de los derechos humanos radicados fuera de Tegucigalpa combinando las reuniones de este colectivo con las visitas a proyectos de cooperación en zonas remotas. Por ejemplo, el secretario de Estado español de Cooperación Internacional y para Iberoamérica aprovechó una oportunidad de este tipo para reunirse con personas defensoras de los derechos humanos de la costa norte en la ciudad de San Pedro Sula y viajar a La Esperanza para visitar la oficina del COPINH.

La visibilidad general de las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos en Honduras es mejorable. La mayoría de defensores y defensoras entrevistados para este informe las conocía, pero fundamentalmente por las sesiones de formación ofrecidas por las ONG internacionales y el compromiso individual de miembros concretos del personal de la delegación. Un defensor/a consideraba que las Directrices no se conocían fuera de las principales ciudades de Honduras:

Creo que los defensores que están en las ciudades principales, como Tegucigalpa, San Pedro Sula o El Progreso, tienen acceso a esta información, pero eso no les ocurre a quienes están

⁷⁰ Véanse, por ejemplo, Amnistía Internacional, “Honduras: Autoridades deben garantizar la seguridad de defensores y periodistas atacados en campañas de estigmatización”; *Honduras: Acción Urgente: Creciente campaña de difamación contra defensores y defensoras* (Índice: AMR 375/613/2017), 2 de febrero de 2017, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR3756132017SPANISH.pdf>; Amnistía Internacional, “Honduras/Guatemala: Ataques en aumento en los países más mortíferos del mundo para los activistas ambientales (noticia, 1 de septiembre de 2016), <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/09/honduras-guatemala-ataques-en-aumento-en-los-paises-mas-mortiferos-del-mundo-para-los-activistas-ambientales/>.

⁷¹ Defensoresenlinea.com, “COFADEH renueva su compromiso por la defensa y promoción de los derechos humanos”, 31 de agosto de 2016, <http://defensoresenlinea.com/cofadeh-renueva-su-compromiso-por-la-defensa-y-promocion-de-los-derechos-humanos/>.

⁷² @GarciaCasasF, 16 de abril de 2018, Twitter, <https://twitter.com/GarciaCasasF/status/985879454609231872>.

⁷³ Véanse, por ejemplo: @SJLambrinidis, 3 de junio de 2016, Twitter, <https://twitter.com/SJLambrinidis/status/738874374455885825>; 4 de junio de 2016, Twitter, <https://twitter.com/SJLambrinidis/status/739110206437609472>.

en las zonas rurales. Los representantes de la Unión Europea no informan a los defensores sobre las Directrices. Falta información sobre el trabajo de las misiones diplomáticas de la Unión Europea y los mecanismos existentes para los defensores.

UN ENTORNO PROPICIO

Una de las tres prioridades en cuanto a financiación para Honduras durante el periodo 2014-2020 es la promoción del Estado de derecho, lo que incluye establecer un sistema nacional para promover y proteger los derechos humanos. Esta prioridad ha recibido una asignación de 40 millones de euros, que se canalizarán a través del presupuesto gubernamental durante los seis años.⁷⁴ El PADH 2012-2017 apoyó igualmente varias medidas sistémicas concebidas para mejorar el sistema nacional de derechos humanos.⁷⁵

Desde 2013, la Unión Europea también financia Eurojusticia, un proyecto de 31 millones de euros concebido para reformar y fortalecer el sistema de justicia hondureño.⁷⁶ Uno de los objetivos clave de este proyecto es mejorar el acceso a la justicia de los grupos marginados. Sin embargo, la implementación del proyecto a través de la Secretaría de Seguridad (que tiene el control de la policía) y la Fiscalía General ha suscitado críticas de las personas defensoras de los derechos humanos de Honduras, que no consideran estas entidades como socios fiables debido a que no investigan de manera efectiva los delitos cometidos contra los defensores y defensoras y otras violaciones de derechos humanos.⁷⁷

La Unión Europea ha sido un donante comprometido con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aunque sus contribuciones han variado considerablemente a lo largo del tiempo.⁷⁸ El apoyo constante de la UE a la CIDH es un importante respaldo político y en la práctica para las medidas nacionales de protección de Honduras y, más en general, de la región, especialmente en los casos en que la Comisión puede proporcionar visibilidad y protección a las personas defensoras de los derechos humanos cuando el Estado no lo hace.

En Honduras y otros países hay margen para la reflexión y el análisis sobre la mejor forma en que la Unión Europea puede utilizar su influencia para combinar el apoyo a los sistemas nacionales de derechos humanos o de protección a los defensores y defensoras de los derechos humanos con medidas prácticas y significativas y una colaboración crítica con las autoridades cuando los mismos actores estatales están detrás de los ataques contra quienes defienden los derechos humanos.

LA FINANCIACIÓN, LA FORMACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES

El Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) es la principal fuente de financiación de la Unión Europea para los defensores y defensoras de los derechos humanos de Honduras, y, en el momento de redactar este informe, apoya siete proyectos de ONG nacionales e internacionales. El apoyo del IEDDH tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de las defensoras de los derechos humanos, la promoción de organizaciones locales de mujeres, el aumento de la protección de las defensoras

⁷⁴ Programa indicativo plurianual 2014-2020 de la UE para Honduras, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mip-hn-2014-2020_es.pdf.

⁷⁵ Entre ellas figuran: la aplicación de la Política Pública y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos; el refuerzo de la Fiscalía General, la Secretaría de Derechos Humanos y el Comité Nacional de Prevención Contra la Tortura, la creación de una nueva Dirección General del Sistema de Protección en la Secretaría de Derechos Humanos, la creación de un observatorio de los derechos humanos y del Sistema de Monitoreo de Recomendaciones de Honduras (SIMOREH) en aplicación de las recomendaciones internacionales (la ONU y la Organización de los Estados Americanos-OEA) en materia de derechos humanos para Honduras, y la capacitación del personal de la Fiscalía General en investigación especial para las violaciones de derechos humanos.

⁷⁶ Comisión Europea, Cooperación internacional y desarrollo, *Promoting rapid and accessible justice in Honduras (EuroJusticia)*, https://ec.europa.eu/europeaid/projects/promoting-rapid-and-accessible-justice-honduras-eurojusticia-0_en.

⁷⁷ Amnistía Internacional, *Américas: Situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos*, Índice: AMR 01/8912/2018, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0189122018SPANISH.PDF>.

⁷⁸ CIDH, *Informe Anual 2017*, capítulo VI, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.6-es.pdf>; Organización de los Estados Americanos, *Specific Funds Contributions to IACHR 2011-2016*, <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/finanzas/RecursosFinancieros-2011-2016.pdf>.

de los derechos humanos en zonas de conflictos socioambientales de gran relevancia y la asistencia a las defensoras del derecho a la tierra.

Las prioridades declaradas de la UE para facilitar fondos de emergencia a través del IEDDH o el mecanismo de la UE para los defensores y defensoras de los derechos humanos ProtectDefenders son:

- personas defensoras de los derechos humanos en situación de riesgo, concretamente en caso de que sea necesario reforzar las medidas de protección de la CIDH;
- defensores y defensoras LGBTI y organizaciones de personas LGBTI, con medidas tales como fortalecer la infraestructura de seguridad de las oficinas, y
- personas defensoras de los derechos humanos que necesitan apoyo jurídico para responder a la criminalización de su labor.

Además, la Unión Europea apoya la organización de sesiones y talleres de formación, incluidos talleres acerca de las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos y un taller regional para la sociedad civil sobre los Principios rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos en el marco de la implementación de su proyecto regional en materia de industrias extractivas y derechos humanos en Centroamérica.⁷⁹

En la declaración que hizo en agosto de 2018 en nombre de la Unión Europea con motivo del Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, la alta representante de la UE anunció que se dedicarían 5 millones de euros a las personas y organizaciones defensoras de los derechos humanos que trabajan en los temas del acaparamiento de tierras, el cambio climático y los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, aún no está claro si estos fondos se asignarían a quienes defienden los derechos relacionados con la tierra y el territorio en Honduras, y de qué forma se haría.⁸⁰

EL APOYO PARA LA REUBICACIÓN Y LA OBTENCIÓN DE VISADOS

El mecanismo de la UE para los defensores y defensoras de los derechos humanos y los fondos de emergencia del IEDDH proporcionan recursos para la reubicación de emergencia y los permisos de descanso para defensores y defensoras en situación de riesgo. Algunas personas defensoras de los derechos humanos de Honduras confirmaron estar recibiendo ayudas de la UE para reubicaciones en el país, pero los recursos disponibles a través de estos mecanismos son limitados y muchos defensores y defensoras no pueden acceder a ellos cuando los necesitan. Además, estas personas hicieron hincapié en la falta de información sobre los fondos de reubicación disponibles a través de la delegación de la UE.

En algunos casos, las organizaciones de la sociedad civil proporcionaron investigaciones corroborativas y verificaciones de casos de defensores y defensoras de los derechos humanos a la delegación de la UE, lo que permitió a la Unión Europea y sus Estados miembros decidir las medidas preventivas para los defensores y defensoras en situación de riesgo, como la reubicación en otra zona del país o fuera de su territorio.

El colectivo de defensores y defensoras de los derechos humanos también acogió con satisfacción la reciente creación de un programa de ciudad-refugio —con financiación del gobierno neerlandés— para personas en situación de riesgo procedentes de la región centroamericana.⁸¹

LA COLABORACIÓN EN LOS FOROS REGIONALES E INTERNACIONALES

Se sabe que la delegación de la Unión Europea y las misiones de los Estados miembros de la UE en Honduras trabajan en estrecha colaboración con las organizaciones regionales e internacionales y sus respectivos organismos de derechos humanos. El Grupo Enlace ha contado a menudo con la participación de la persona representante la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en Honduras, mientras que las personas que representan a la ONU y la OEA en Honduras

⁷⁹ UE en Honduras Facebook, 16 de octubre de 2018, <https://www.facebook.com/353373548074846/posts/1908316075913911/>.

⁸⁰ “Declaración de la Alta Representante, en nombre de la UE, con motivo del Día Internacional de los Pueblos Indígenas”, 8 de agosto de 2018, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/08/08/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-occasion-of-the-international-day-for-the-world-s-indigenous-peoples/>.

⁸¹ “Costa Rica becomes third international Shelter City for human rights defenders”, 7 de febrero de 2018, <https://sheltercity.nl/en/costa-rica-becomes-third-international-shelter-city-for-human-rights-defenders/>.

forman parte del grupo G16. La Unión Europea colabora con los procedimientos especiales de la ONU pertinentes, como el relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y el relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, así como con la CIDH, en las visitas que realizan a Honduras. La delegación de la UE también apoya el seguimiento de las recomendaciones del EPU aceptadas por Honduras en mayo de 2015 mediante el establecimiento y mantenimiento de una herramienta para dar seguimiento a los compromisos del examen periódico universal y su implementación.⁸²

Se encontraron pocos datos del apoyo de la Unión Europea a los defensores y defensoras de los derechos humanos de Honduras que acceden a organismos regionales e internacionales de derechos humanos fuera del país, por lo que es necesario intensificar o hacer más visible el trabajo que se realiza en este ámbito para que los defensores y defensoras hondureños conozcan esta posibilidad.

LA COORDINACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL

A pesar de los considerables esfuerzos realizados en pro de la coordinación, los defensores y defensoras de los derechos humanos de Honduras consideraban que el personal diplomático de la UE en Honduras carecía de un enfoque sistemático en materia de derechos humanos y sus defensores y defensoras. Al hablar con Amnistía Internacional, los defensores y defensoras de Honduras señalaron lo mucho que el trabajo de derechos humanos de la UE en el país parecía depender de las personas concretas y, por tanto, se veía afectado por las rotaciones periódicas de personal, en lugar de ser sistémico, sistemático y estratégico. Un defensor/a afirmó en 2018:

Antes, solían ser nuestros aliados para proteger el derecho a defender los derechos humanos, y el embajador de la UE era el más comprometido. Nuestra comunicación solía ser fluida y rápida. Ahora nos sentimos impotentes porque no conocemos a los nuevos embajadores y tenemos que volver a general sinergias y canales de comunicación para apoyar a las personas en situación de riesgo por la labor que hacen como defensoras.

Los defensores y defensoras de los derechos humanos también consideran que la Unión Europea y sus Estados miembros mantienen posturas divergentes entre el apoyo que brindan a los defensores y defensoras y otros intereses, concretamente las actividades empresariales y los proyectos de desarrollo en Honduras. En palabras de un defensor/a:

Nos llegó el discurso de los representantes de algunas embajadas que decían que las organizaciones [de derechos sobre las tierras] y las comunidades están en contra del desarrollo, y es una narrativa muy extendida. Insisten en que el desarrollo es importante y, por tanto, estos proyectos son importantes.

Las personas defensoras de los derechos humanos y el personal diplomático coincidieron en que es necesaria una vigilancia mayor y un diálogo más abierto sobre los acuerdos comerciales o empresariales y los proyectos de desarrollo apoyados por los Estados miembros de la UE, y las repercusiones que pueden tener en Honduras, especialmente para quienes defienden los derechos humanos, y que los defensores y defensoras hondureños desempeñan un papel fundamental en ese debate.

3.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En Honduras han aflorado varias buenas prácticas de la Unión Europea en cuanto a apoyo a los defensores y defensoras de los derechos humanos, en una situación de alto riesgo en la que la UE y sus Estados miembros tienen una influencia considerable. Entre estas iniciativas figuran:

- las declaraciones sobre los asesinatos de personas defensoras de los derechos humanos con peticiones explícitas de justicia, mayor protección de los defensores y defensoras, y atención a otras personas y grupos en situación de riesgo;
- los múltiples niveles de coordinación con los defensores y defensoras de los derechos humanos a través del Grupo Enlace y el G16;
- las comunicaciones públicas para contrarrestar las campañas difamatorias, y

⁸² Sistema de Monitoreo de Recomendaciones de Honduras, <http://simoreh.sedh.gob.hn/buscador/home>.

- los vínculos entre las misiones de observación electoral de la UE y el trabajo continuo en materia de protección de quienes defienden los derechos humanos.

Sin embargo, los desafíos para el compromiso de la Unión Europea con los defensores y defensoras de los derechos humanos en Honduras persisten. Entre ellos figuran:

- realizar un trabajo significativo de atención a defensores y defensoras radicados en zonas rurales o remotas;
- elaborar estrategias para ampliar el trabajo sobre los casos de defensores y defensoras emblemáticos para favorecer a otras personas y grupos de este colectivo que se encuentren en situación de riesgo;
- reforzar el trabajo para responder a grupos específicos y sus necesidades, en concreto los defensores y defensoras pertenecientes a pueblos indígenas, los que trabajan en asuntos relacionados con el territorio, la tierra y el medio ambiente, y los que trabajan en la cuestión de las empresas y los derechos humanos;
- garantizar que el apoyo sistémico de la Unión Europea al sistema nacional de derechos humanos se combina con la colaboración crítica cuando el Estado es responsable de violaciones de derechos humanos cometidas contra defensores y defensoras, y
- equilibrar los compromisos de la UE y sus Estados miembros con los defensores y defensoras, y los intereses existentes en proyectos o empresas relacionados con el desarrollo, si estos pueden tener repercusiones negativas en materia de derechos humanos.

Para mejorar la aplicación de las Directrices de la Unión Europea sobre los Defensores de los Derechos Humanos en Honduras, la UE y los Estados miembros deben:

- **Emitir proactivamente declaraciones que aborden casos de defensores y defensoras en situación de riesgo** como, por ejemplo, quienes están detenidos en espera de juicio o criminalizados por las actividades que realizan; quienes trabajan en cuestiones de derechos humanos relacionadas con la tierra, la protección medioambiental y los pueblos indígenas; y quienes no tienen gran repercusión.
- **Llevar a cabo una vigilancia constante en materia de los derechos humanos de los organismos policiales, de las fuerzas armadas y de investigación judicial financiados por la Unión Europea** en Honduras para garantizar que respetan y protegen los derechos humanos.
- **Utilizar plenamente el apoyo de la UE y sus Estados miembros al sistema nacional de derechos humanos y el mecanismo de protección de personas defensoras de los derechos humanos para colaborar de manera crítica con las autoridades hondureñas en los casos de defensores y defensoras concretos.** Asimismo, actuar para garantizar que el mecanismo nacional de protección para los defensores y defensoras cuenta con los recursos adecuados, el apoyo y el pleno respaldo político para funcionar eficazmente.
- **Reactivar las reuniones trimestrales del Grupo Enlace**, que aseguren un diálogo frecuente, inclusivo y orientado a la acción con las personas defensoras de los derechos humanos y la sociedad civil de Honduras. En estrecha consulta con todas las partes involucradas, dar continuidad a las iniciativas propuestas de ampliar el Grupo Enlace para poner en contacto a los defensores y defensoras (y a la sociedad civil en general) con el gobierno, el personal diplomático internacional y los actores empresariales.
- **Garantizar la diligencia debida, como se establece en los Principios rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos**, de modo que se respeten los derechos humanos individuales y colectivos en el contexto de las actividades y proyectos europeos relacionados con la exploración y explotación de los recursos naturales.
- **Intensificar el trabajo para vincular a los defensores y defensoras hondureños con los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos y/o hacer este trabajo más visible para el colectivo de defensores y defensoras.**

4. CONCLUSIONES

Desde que se adoptó la Declaración de la ONU sobre los Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos, hace más de 20 años, se ha sometido a hostigamiento, intimidación, malos tratos, restricciones indebidas, enjuiciamientos injustos y detenciones arbitrarias a personas de este colectivo en todo el mundo. Miles de defensores y defensoras de los derechos humanos han sido asesinados o víctimas de desaparición forzada a manos de actores estatales y no estatales, o presentados como criminales, “agentes extranjeros”, “anticiudadanos”, “antinacionales”, “terroristas” o amenazas para el “desarrollo” o los “valores tradicionales”.

El contexto político mundial también está experimentando una profunda transformación, las alianzas cambian y actores que antes estaban comprometidos con el marco internacional de los derechos humanos ahora se retiran de él. En el plano nacional, las leyes restrictivas que reducen el espacio de la sociedad civil reflejan tendencias políticas y culturales más amplias que, difundiendo discursos tóxicos, demonizan “al otro” y fomentan su culpabilización, así como el odio y el temor.

Este contexto hace que sea aún más oportuno y crucial que la Unión Europea y sus Estados miembros actúen en favor de los derechos humanos y defiendan a los defensores y defensoras de los derechos humanos. A pesar de que el contexto global es cada vez más difícil, la UE sigue estando en condiciones de desempeñar un papel destacado al respecto, pues cuenta con una amplia variedad de políticas e instrumentos que puede aplicar con relativa flexibilidad y le permiten ejercer una influencia considerable por medio de las relaciones con terceros países y la participación en los foros multilaterales.

4.1 LOS DESAFÍOS PARA LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

En este informe se resaltan varias buenas prácticas identificadas en las iniciativas de la Unión Europea y sus Estados miembros para apoyar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos. También se señalan deficiencias sistémicas que periódicamente pueden llegar a impedir a la UE poner en práctica su política. Las conclusiones de este informe no apuntan a un incumplimiento rotundo de los compromisos de la UE en materia de derechos humanos, sino más bien a una **aplicación irregular de la política de la Unión Europea relativa a los defensores y defensoras de los derechos humanos**. De hecho, aparecieron disparidades claras en la actuación de la UE en los distintos países analizados y dentro de cada país. Este informe reconoce que cada contexto presenta desafíos concretos para la acción de la UE, pero los defensores y defensoras sufrieron violaciones graves de derechos humanos en todos los países analizados y requieren un apoyo constante a nivel nacional e internacional, incluso en entornos sin duda dispares y con diversos intereses políticos para la Unión Europea y sus Estados miembros.

Entre los países, la muestra más visible de la desigualdad en la actuación de la Unión Europea es la diferencia en la cantidad y la contundencia de sus declaraciones sobre los defensores y defensoras de los derechos humanos. Por ejemplo, el número de declaraciones de la UE publicadas en Honduras y Arabia Saudí durante el periodo de cuatro años analizado equivale al número de declaraciones publicadas en China o Rusia en un solo año. Las declaraciones de la UE sobre China piden con frecuencia la liberación de los defensores o defensoras detenidos, mientras que en el caso de Arabia Saudí se utiliza otro lenguaje. Los niveles percibidos de apropiación de la política de la Unión Europea relativa a los defensores y defensoras de los derechos humanos también variaban en los distintos países.



NÚMERO DE DECLARACIONES DE LA UE SOBRE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SOCIEDAD CIVIL PUBLICADAS ENTRE ENERO DE 2014 Y ABRIL DE 2019⁸³

China	Rusia	Burundi	Honduras	Arabia Saudí
46	40*	21	12	8

* A efectos de comparación entre los países, la cifra indicada para Rusia no incluye las declaraciones dirigidas por la delegación de la UE a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa, puesto que estas instituciones representan foros regionales específicos sin equivalente en los demás países analizados. Si se tienen en cuenta estas declaraciones, el número total de declaraciones de la UE sobre Rusia aumentaría, cuando menos, a 94.

En China,⁸⁴ Rusia⁸⁵ y Honduras,⁸⁶ el apoyo a los defensores y defensoras de los derechos humanos está públicamente respaldado como prioridad en el documento de estrategia que sustenta las relaciones de la Unión Europea con estos países, lo que no ocurre en el caso de Burundi⁸⁷ o Arabia Saudí.⁸⁸ De manera similar, Rusia es el único país analizado en este informe para el cual, hasta donde sabe Amnistía Internacional, la UE ha elaborado unas directrices nacionales específicas sobre defensores y defensoras de los derechos humanos. Admitiendo que la situación de cada país plantea retos diferentes, y reconociendo la necesidad de adaptar el posicionamiento de la UE a las circunstancias nacionales, las disparidades injustificadas en el cumplimiento de los compromisos de la Unión Europea podrían considerarse arbitrarias, cuando no de motivación política. Esto puede menoscabar la credibilidad y solidez de la política de la Unión Europea relativa a los defensores y defensoras de los derechos humanos a nivel mundial.

En el informe también se ponen de relieve importantes **incoherencias entre las acciones que lleva a cabo la Unión Europea dentro de un mismo país**. El mensaje que difunde la UE sobre los defensores y defensoras de los derechos humanos a menudo varía en función del nivel al que se publica una declaración o se toma una medida. En relación con Arabia Saudí, por ejemplo, el apoyo público a los defensores y defensoras de los

⁸³ Como ya se ha mencionado en la metodología, en el presente informe se entiende por declaraciones públicas de la Unión Europea toda declaración pública sobre defensores o defensoras de los derechos humanos, la sociedad civil, ONG o leyes restrictivas relativas a estos grupos, y emitidas por la delegación de la UE, la portavoz de la alta representante, la alta representante y vicepresidenta en nombre de la UE y los Estados miembros, o la UE en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

⁸⁴ Véase Comisión Europea, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU-China – A strategic outlook*, pág. 2. Según esta declaración, “[l]a capacidad de la Unión Europea y China para colaborar eficazmente en materia de derechos humanos será un indicativo importante de la calidad de esta relación bilateral. La Unión Europea reconoce los avances de China en lo referente a los derechos económicos y sociales. Sin embargo, en otros ámbitos, la situación de los derechos humanos en China está empeorando, especialmente en la Región Autónoma Uigur de Sinkiang y en relación con los derechos civiles y políticos, como pone de manifiesto la incesante campaña de represión contra los abogados de derechos humanos y los defensores de los derechos humanos”.

⁸⁵ Véanse los cinco principios rectores de la UE para las relaciones con Rusia tal como se resumen en las declaraciones de la alta representante Federica Mogherini en la conferencia de prensa que tuvo lugar tras el Consejo de Asuntos Exteriores, 16 de abril de 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/42996/remarks-hrvp-mogherini-press-conference-following-foreign-affairs-council_en.

⁸⁶ Véase: Comisión Europea, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común*, 16 de abril de 2019, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2_es_with_banner.pdf

⁸⁷ Por ejemplo, Comisión Europea, *Joint Communication to the European Parliament and the Council for a renewed impetus of the Africa-EU Partnership*, 4 de mayo de 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/http_eur-lex.europa.pdf. En las *Conclusiones del Consejo sobre Burundi* de 16 de noviembre de 2015 (<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/11/16/council-conclusions-on-burundi/>) se menciona a las personas defensoras de los derechos humanos, pero de forma fundamentalmente descriptiva en lugar de otorgar explícitamente la prioridad del apoyo de la UE a los defensores y defensoras de los derechos humanos en Burundi.

⁸⁸ Comisión Europea, *EU-GCC Cooperation Agreement*.

derechos humanos es más frecuente y explícito en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU que en las oficinas centrales, y a nivel local no se hacen declaraciones en apoyo de este colectivo.

Existe también una diferencia importante entre las declaraciones de la Unión Europea adoptadas después del diálogo entablado entre la UE y China sobre derechos humanos y las declaraciones conjuntas realizadas en la cumbre que celebraron la UE y China poco después. El mensaje que difunde la UE también varía en función de si lo publica el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Comisión Europea o los Estados miembros, lo que subraya la necesidad de incorporar los derechos humanos en los diferentes ámbitos políticos y niveles de toma de decisiones. En los cinco países, la necesidad de que exista **una coordinación y distribución de la responsabilidad más eficaz**, especialmente entre la Unión Europea y sus Estados miembros, sigue siendo un constante desafío.

El compromiso de la Unión Europea también depende mucho del defensor o defensora concreto de que se trate. En Rusia, por ejemplo, los casos de gran repercusión se convierten en el centro de atención de las declaraciones de la Unión Europea y los Estados miembros, mientras que, en general, el compromiso de la UE con quienes defienden los derechos humanos fuera de los grandes núcleos urbanos sigue siendo limitado. Varias personas defensoras de los derechos humanos entrevistadas hicieron hincapié en que el compromiso de la Unión Europea con los defensores y defensoras dependía de las personas concretas, y lo consideraban fluctuante en función de la rotación del personal de la UE, las delegaciones de sus Estados miembros y las instituciones europeas.

Estas disparidades indican una **falta de estrategia y previsibilidad general** de las iniciativas de la Unión Europea para apoyar a los defensores y defensoras de los derechos humanos. En lugar de seguir un enfoque coherente dentro de cada país y entre los distintos países, la acción de Unión Europea parece depender de una multiplicidad de factores diferentes, a veces arbitrarios, que van desde la evolución de las relaciones con el país en cuestión hasta los cambios en el personal de la UE.



EJEMPLOS DE LENGUAJE UTILIZADO EN LAS DECLARACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA: CHINA Y ARABIA SAUDÍ

CHINA, MAYO DE 2018

Declaración de la portavoz sobre la reciente declaración de culpabilidad del defensor de los derechos humanos chino Tashi Wangchuk

El defensor de los derechos humanos chino Tashi Wangchuk, que había sido detenido en enero de 2016, fue declarado culpable de incitación al separatismo y condenado a cinco años de prisión por el Tribunal Popular Intermedio de Yushu el 22 de mayo de 2018. Los derechos de Tashi Wangchuk, con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Criminal de China y las obligaciones contraídas por este país en virtud del derecho internacional a un juicio justo, a ser juzgado sin dilaciones indebidas y a preparar bien su defensa no se respetaron plenamente. Esperamos que las autoridades chinas respeten el derecho a la libertad de expresión de todos sus ciudadanos tal como lo reconoce la Constitución de China y de acuerdo con las obligaciones contraídas por China en virtud del derecho internacional, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos. China también debe garantizar que las minorías étnicas disfruten de igualdad de derechos, entre ellos la libertad de expresión y de creencias, tal como establece la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que China ratificó en 1981.

ARABIA SAUDÍ, ENERO DE 2018

Declaración de la portavoz sobre la condena de defensores de los derechos humanos en Arabia Saudí

El 25 de enero, los defensores de los derechos humanos Mohamed al Otaibi y Abdullah al Atawi fueron condenados a 14 y 7 años de prisión, respectivamente, por el Tribunal Penal Especializado de Arabia Saudí. La Unión Europea recuerda su firme compromiso con la protección, en todo el mundo, de los defensores y defensoras de los derechos humanos. Respetando plenamente las prerrogativas del poder judicial de Arabia Saudí, la Unión Europea subraya la importancia del respeto de los derechos humanos, incluido el derecho a un juicio justo, en todos los casos. La Unión Europea seguirá atentamente el procedimiento de apelación.

Tashi y otros profesionales del derecho y defensores y defensoras de los derechos humanos Wangchuk Ilham Tohti, Wang Quanzhang, Li Yuhua, Huang Qi y Yu Wensheng deben ser puestos en libertad de inmediato.

Otro desafío es que las acciones de la Unión Europea son fundamentalmente reactivas, a menudo responden a intensificaciones de los abusos cometidos contra los defensores y defensoras de los derechos humanos en lugar de anticiparse a ellas, y con frecuencia **carecen de seguimiento una vez que se han adoptado medidas**. Por ejemplo, en países donde la UE podía asistir como observadora a juicios, la labor de observación rara vez fue seguida de la difusión de mensajes públicos para expresar preocupación por el derecho a un juicio justo o al debido proceso, o para aumentar la visibilidad de los defensores o defensoras en cuestión. En general, las declaraciones públicas de la Unión Europea no se utilizaron como puntos de entrada para solicitar reuniones con las autoridades o visitas a los defensores y defensoras detenidos de forma arbitraria. Del mismo modo, el apoyo a la reubicación no siempre se complementó con medidas de protección adicionales para garantizar que los defensores y defensoras viajaran con seguridad. Sin un seguimiento coordinado, este tipo de acciones parece ser iniciativas de carácter único e insuficientemente efectivas.

En este mismo sentido, la **falta de visibilidad de algunas acciones de la Unión Europea** puede limitar las repercusiones que estas medidas tienen para los defensores y defensoras de los derechos humanos e impide saber claramente el tipo de apoyo que este colectivo puede esperar de la UE. Por ejemplo, cuando la Unión Europea plantea casos de defensores o defensoras concretos en reuniones privadas, es preciso pensar desde un punto de vista más crítico y estratégico —respaldado por parámetros de referencia— si conviene darlo a conocer y si hacerlo podría incrementar el apoyo a estas personas. De hecho, se han dado a conocer algunas reuniones privadas celebradas en China y Rusia, lo que ha incrementado la transparencia de las acciones de la Unión Europea y la visibilidad de quienes defienden los derechos humanos. De igual manera, dar difusión a las reuniones que la Unión Europea mantiene con defensores y defensoras de los derechos humanos (con su consentimiento) también puede aumentar la legitimidad de esta comunidad y ayudar a contrarrestar la estigmatización que sufre.

Queda mucho por hacer para **garantizar que las acciones públicas y los compromisos de la Unión Europea con los defensores y defensoras de los derechos humanos lleguen a sus destinatarios** de forma estratégica y orientada a los resultados. Las declaraciones de la UE no suelen traducirse a los idiomas locales. Las comunicaciones de la UE no siempre se publican en las redes sociales populares, y las Directrices sobre Defensores de los Derechos Humanos y los canales de apoyo no suelen difundirse con claridad.

Una laguna importante en este sentido es que en los sitios web de la Unión Europea no aparecen publicados los datos de contacto de los centros de enlace para defensores y defensoras de los derechos humanos. A pesar de ser uno de los compromisos más concretos y de más fácil cumplimiento del Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia (2012),⁸⁹ en tres de los cinco países analizados no se encontraron las direcciones de correo electrónico específicas de los centros de enlace sobre derechos humanos o para defensores y defensoras. Este hecho refleja la existencia de un problema más amplio en todas las delegaciones de la UE. En una evaluación informal realizada por la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) en 2018, sólo el 37% de 129 sitios web de delegaciones de la UE publicaban los datos de contacto de los centros de enlace sobre derechos humanos.

⁸⁹ Punto 18.c del *Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia* de 2012, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/es/pdf>



SITIOS WEB DE LAS DELEGACIONES DE LA UE Y SU ACCESIBILIDAD PARA LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS⁹⁰

	Burundi	China	Honduras	Rusia	Arabia Saudí
Publicación de las Directrices sobre Defensores de los Derechos Humanos	sí	no	no	no	no
Traducción al idioma local de las Directrices sobre Defensores de los Derechos Humanos	no	no	no	no	no
Publicación del nombre del centro de enlace para defensores y defensoras	sí	no	no	no	no
Publicación de los datos de contacto del centro de enlace para defensores y defensoras	no	no	no	sí	sí

La falta de coherencia en las políticas es otro obstáculo clave al compromiso significativo de la Unión Europea en favor de las personas que defienden los derechos humanos en un momento en el que las mujeres, los defensores y defensoras LGBTI y pertenecientes a pueblos indígenas, así como quienes trabajan en cuestiones relacionadas con la tierra, el territorio y el medio ambiente, corren especial peligro. Debido al carácter interseccional del trabajo de estos colectivos y los riesgos que se les presentan, es urgente vincular las Directrices de la Unión Europea sobre los Defensores de los Derechos Humanos con otras políticas e instrumentos de la UE, como el Plan de Acción en materia de Género,⁹¹ las Directrices en materia de derechos humanos para las personas LGBTI⁹² o las Conclusiones del Consejo sobre los pueblos indígenas,⁹³ para aprovechar al máximo ese instrumento.

Finalmente, el informe pone de manifiesto casos en los que la Unión Europea y los Estados miembros adoptaron enfoques innovadores y adaptables para apoyar a los defensores y defensoras de los derechos humanos. Entre estas iniciativas figuran impartir formación sobre seguridad digital y microfinanciación colectiva a defensores y defensoras (en Rusia), tomar medidas para superar los obstáculos a la observación electoral (en China),⁹⁴ y utilizar proactivamente las redes sociales y otras plataformas para promover un entorno propicio (en Honduras y Rusia). Este tipo de estrategias son esenciales para cumplir el compromiso de la UE de “adoptar un planteamiento anticipativo en relación con los defensores de los derechos humanos”⁹⁵

⁹⁰ A fecha de 22 de mayo de 2019.

⁹¹ Consejo de la UE, *Plan de Acción en materia de género 2016-2020*, 26 de octubre de 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13201-2015-INIT/es/pdf>.

⁹² Consejo de la UE, *Directrices para promover y proteger el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI)*, 24 de junio de 2013, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11492-2013-INIT/es/pdf>.

⁹³ Consejo de la UE, *Conclusiones del Consejo sobre los pueblos indígenas*, 15 de mayo de 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8814-2017-INIT/es/pdf>.

⁹⁴ Véase @tomphillipsin, 14 de diciembre de 2015, Twitter, <https://twitter.com/tomphillipsin/status/676253519322726401>.

⁹⁵ Véase el punto 10 de *Garantizar la protección. Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de los Derechos Humanos*.

y, en vista de los problemas cada vez mayores que se plantean a las formas más clásicas de compromiso de la Unión Europea, son más necesarias que nunca. Sin embargo, **estas prácticas innovadoras no parecen estar sistematizadas** en todos los países. Un enfoque de ese tipo, junto con el fomento de buenas prácticas (véase el recuadro 2), es fundamental para poder avanzar sin bloquearse en esquemas más rígidos ni depender exclusivamente de los canales convencionales de apoyo a quienes defienden los derechos humanos.

Buenas prácticas: Iniciativas de la UE y los Estados miembros para apoyar a los defensores y defensoras de los derechos humanos

- Proporcionar a los defensores y defensoras formación sobre seguridad digital y microfinanciación colectiva para superar las dificultades de un entorno restrictivo (Rusia)
- Trabajar en colaboración con defensores y defensoras en situación de exilio y brindarles apoyo (Burundi)
- Difundir mensajes positivos en las redes sociales sobre los defensores y defensoras (Honduras)
- Intentar contrarrestar las campañas difamatorias contra los defensores y defensoras por medio de un sitio web en ruso (Rusia)
- Dar más visibilidad a la labor de observación de juicios invitando a parlamentarios de los Estados miembros de la UE a supervisar juicios (Rusia)
- Utilizar los consulados y las visitas diplomáticas de los Estados miembros para acercarse a los defensores y defensoras radicados en regiones remotas (Rusia y Honduras)
- Publicar guías de solicitud de visados para agilizar y facilitar la concesión de visados Schengen a defensores y defensoras (Rusia)
- Utilizar los foros multilaterales cuando los canales bilaterales están cerrados como, por ejemplo, el liderazgo asumido por la UE en la Comisión de Investigación sobre Burundi del Consejo de Derechos Humanos de la ONU

Las iniciativas particulares para integrar los aspectos de derechos humanos en todas las dimensiones de las relaciones como, por ejemplo, el discurso de la comisaria Malmstrom sobre la importancia de la libertad de expresión para el entorno empresarial de China.

4.2 LOS DESAFÍOS EN LOS DEBATES INTERNOS DE LA UNIÓN EUROPEA

En el informe se señalan también varios debates recurrentes que aparecieron en las entrevistas con miembros de la diplomacia que mencionaron los desafíos que se presentan a la acción de la Unión Europea en relación con los defensores y defensoras de los derechos humanos.

Uno de los debates se centraba en las **ventajas de la diplomacia privada frente a la difusión de mensajes públicos** para apoyar a los defensores y defensoras. En algunos contextos, el personal diplomático expresó una clara preferencia por la diplomacia privada, sosteniendo que la difusión de mensajes públicos es menos eficaz y puede perjudicar a quienes defienden los derechos humanos. En todo caso es fundamental que la Unión Europea obtenga el consentimiento de los defensores y defensoras antes de adoptar una postura pública y considere los posibles riesgos a la hora de actuar en favor de este colectivo. Sin embargo, las conclusiones de este informe indican que este debate es una falsa dicotomía. No se encontraron muchos elementos de prueba que permitan señalar que la diplomacia privada fuera más eficaz por sí sola. De hecho, la actuación de la UE tuvo efectos más visibles cuando se utilizó una combinación de diversos instrumentos, medidas privadas y públicas, como parte de una estrategia integral. En general, los defensores y defensoras de los derechos humanos subrayaron la crucial importancia de las declaraciones públicas de la UE y los Estados miembros a la hora de ofrecer protección y apoyo a su trabajo. Lamentablemente, no queda claro la manera en que la Unión Europea decide emprender acciones públicas o privadas, y la medida en que esas decisiones se basan en un conjunto explícito de parámetros de referencia y una evaluación exhaustiva del impacto y los riesgos. De hecho, resulta difícil justificar las incoherencias entre las comunicaciones públicas de la Unión Europea sobre los defensores y defensoras de los derechos humanos en Arabia Saudí y China, lo que indica que entran en juego otras consideraciones, más allá de los compromisos declarados de la UE con los derechos humanos.

Otro desafío que el personal diplomático mencionó con frecuencia era la **falta de unidad entre los Estados miembros**, que, en opinión de las personas entrevistadas, podría obstaculizar la acción de la Unión Europea de apoyo a los defensores y defensoras de los derechos humanos. En este informe no se documentan casos

en los que la falta de unidad limitara los instrumentos que la Unión Europea podría utilizar para apoyar a los defensores y defensoras y provocara incoherencias en los diversos niveles de actuación o toma de decisiones de la UE. Sin embargo, las conclusiones apuntan a enfoques creativos que se han adoptado para superar esos desafíos. El desacuerdo entre los Estados miembros es motivo de gran preocupación en las relaciones de la Unión Europea con Rusia y China,⁹⁶ pero no ha paralizado la actuación de la UE a favor de quienes defienden los derechos humanos. En vista de las diversas herramientas que se pueden utilizar y los diferentes niveles a los que se puede actuar dentro de la UE, estos casos prácticos ejemplifican el hecho de que la complejidad de las estructuras de la UE permite cierto grado de flexibilidad y la posibilidad de un compromiso aún más estratégico y ponderado en favor de las personas defensoras de los derechos humanos.

Por ejemplo, la falta de declaraciones locales sobre defensores y defensoras de los derechos humanos por parte de la delegación de la Unión Europea en Moscú se vio compensada por declaraciones de la portavoz, declaraciones de determinados Estados miembros de la UE y comunicaciones a través de las cuentas de las redes sociales de las delegaciones de la UE. Hay un amplio margen para seguir reflexionando sobre el modo en que la UE y sus Estados miembros pueden utilizar esta flexibilidad para dar su apoyo a quienes defienden los derechos humanos. En función del contexto, la Unión Europea puede utilizar varias estrategias de forma individual o combinadas. Las posiciones comunes de la Unión Europea permiten que ningún Estado miembro asuma toda la responsabilidad, lo que oculta el compromiso de cada Estado y puede reducir el riesgo de consecuencias diplomáticas al que se enfrenta cada Estado concreto. El compromiso y las acciones bilaterales de los Estados miembros pueden complementar las posturas comunes de la UE. Además, la alta representante y su portavoz pueden utilizar su (limitada) autonomía para garantizar que la Unión Europea cumple su compromiso de apoyar y proteger a los defensores y defensoras. Por último, los funcionarios y funcionarias europeos pueden utilizar estratégicamente las redes sociales, los artículos de opinión y las entrevistas con los medios para articular el apoyo en favor de quienes defienden los derechos humanos.

Ante la falta de unidad de la Unión Europea en materia de derechos humanos en algunos contextos, esta interacción de distintos tipos de posicionamiento o actuación permite a la UE apoyar de forma estratégica a los defensores y defensoras de los derechos humanos. Indudablemente, las intervenciones de la UE son más eficaces cuando muestran unidad, coherencia y complementariedad con las de los distintos Estados miembros. Los canales concretos no deben convertirse en fines en sí mismos, sino que pueden utilizarse como alternativas estratégicas cuando la unidad de la Unión Europea se torna imposible.

Algunos miembros de la diplomacia veían **la falta de diálogo formal o las relaciones tensas** con terceros países como un obstáculo importante al cumplimiento de la política de la UE relativa a los defensores y defensoras de los derechos humanos. En Burundi, el personal diplomático consideraba que la aplicación del artículo 96 del Acuerdo de Cotonú y la consecuente ruptura del diálogo limitaban el margen de actuación de la UE en apoyo de los defensores y defensoras. En Arabia Saudí, el personal diplomático opinaba igualmente que establecer un diálogo estructurado sobre derechos humanos era una prioridad para abordar la situación de quienes los defienden.

Es cierto que los diálogos sobre derechos humanos y las relaciones diplomáticas regulares ofrecen espacios importantes y expresamente concebidos para plantear la situación de los defensores y defensoras, pero este informe señala que esos canales formales no deben constituir el pilar del compromiso de la Unión Europea con los derechos humanos y quienes los defienden. Como demuestra el caso práctico de Rusia, la suspensión del diálogo permanente entre la Unión Europea y este país, incluidas las consultas semestrales sobre derechos humanos en 2014, no ha impedido que la UE utilice otros canales formales e informales para apoyar a los defensores y defensoras de los derechos humanos. Estas vías van desde plantear casos de defensores y defensoras en reuniones de alto nivel, publicar declaraciones y asistir a juicios como observadora a canales menos formales como la difusión en las redes sociales y otras iniciativas para contrarrestar las campañas difamatorias contra quienes defienden los derechos humanos. Además, a pesar de que la sociedad civil cuestiona la utilidad y el impacto del diálogo entre la Unión Europea y China sobre derechos humanos,⁹⁷ una cantidad significativa de posicionamientos públicos de la UE sobre defensores y defensoras al margen del diálogo siguen planteando la cuestión de si ese acuerdo formal es una condición indispensable para el compromiso con los derechos humanos y quienes los defienden.

⁹⁶ *Reuters*, “Greece blocks EU statement on China human rights at U.N.”, 18 de junio de 2017.

⁹⁷ Amnistía Internacional y otras ONG, “The EU, China and Human Rights” (13 de marzo de 2019); “2018 EU-China Summit” (21 de junio de 2018), y “EU-China summit” (22 de mayo de 2017).

5. RECOMENDACIONES

Las conclusiones de este informe⁹⁸ ponen de manifiesto que la Unión Europea y sus Estados miembros disponen de un conjunto de buenas prácticas para aumentar el apoyo y la protección que brindan en todo el mundo a las personas que defienden los derechos humanos. Sin embargo, la existencia de problemas sistémicos y debates internos clave ha supuesto que la UE y los Estados miembros sigan estando por debajo de sus capacidades en la búsqueda de una política coherente respecto de los defensores y defensoras de los derechos humanos.

Sigue habiendo lagunas en el cumplimiento de los compromisos de la Unión Europea, y el marco de la política existente no aborda la totalidad de los desafíos actuales. Las conclusiones del informe señalan que es fundamental seguir trabajando para integrar las diferentes medidas, herramientas e instrumentos a disposición de la UE en una visión estratégica más amplia sobre la forma de apoyar y proteger a quienes defienden los derechos humanos.

El único camino a seguir para afrontar la rápida evolución de los desafíos que se les presentan actualmente a los defensores y defensoras de los derechos humanos es que la Unión Europea y sus Estados miembros adopten un enfoque más estratégico, visible, innovador y efectivo para proteger a este colectivo y promover la importante labor que realiza.

Para ello, la Unión Europea deberá elaborar una estrategia global en la que exponga su respuesta al aumento de los desafíos a los que se enfrentan en todo el mundo los defensores y defensoras de los derechos humanos. Además, la UE deberá impulsar esta estrategia junto con unas estrategias específicas de país adaptadas a las circunstancias concretas de cada tercer país.⁹⁹

⁹⁸ Estas recomendaciones se basan en la investigación realizada en el marco del presente informe y refuerzan el gran volumen de recomendaciones permanentes de Amnistía Internacional y otras ONG sobre la aplicación de las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos. Véanse las recomendaciones de Amnistía Internacional sobre los defensores y defensoras de los derechos humanos dirigidas a las presidencias de Estonia, Bulgaria y Austria, 29 de mayo de 2017, https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/Letter_trio_of_presidencies_on_HRD_recommendations_Estonia.pdf; Amnistía Internacional y otras ONG, “Joint Public Statement, Intensifying the European Union’s support to human rights defenders: Civil society proposals for the new EU Action Plan on Human Rights and Democracy”, 12 de diciembre de 2014, https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/Intensifying_the_European_Union_support_to_human_rights_defenders.pdf; Amnistía Internacional y otras ONG, “Joint statement on the EU Conclusions on the 10th anniversary of the Guidelines on human rights defenders”, 13 de julio de 2014, https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/030714_JOINT_STATEMENT_ON_THE_EU_CONCLUSIONS_ON_THE_10TH_ANNIVERSARY_OF_GUIDELINES_ON_HRDs_joint_public_statement.pdf; y Amnistía Internacional, “Ten years on: the EU must reinforce its action on human rights defenders”, 13 de junio de 2014, https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/B1587_HRD_Guidelines_anniversary.pdf.

⁹⁹ Véanse, por ejemplo, la estrategia local de la UE para los defensores y defensoras de los derechos humanos en Afganistán: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/170115_final_eu_local_strategy_for_hrds_in_afghanistan.pdf; Nepal: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110110_053euguidlinesonhrdnepal_en.pdf; y Turquía: https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-11/EU_local_strategy_on_HRD_draft_07012011_L-EN.pdf.

Este enfoque dual aclarará la relación de las acciones aisladas de la Unión Europea con objetivos más amplios para apoyar y proteger a las personas defensoras de los derechos humanos, y contribuirá enormemente a abordar algunas de las principales deficiencias de la política de la UE. Es necesario, entre otras cosas:

- incorporar de forma estratégica los motivos de preocupación de los defensores y defensoras de los derechos humanos en los diferentes ámbitos políticos de la UE y fortalecer la capacidad de la UE para elaborar planes de medidas de urgencia y responder a las crisis de derechos humanos;
- garantizar la visibilidad de la actuación de la UE y los Estados miembros en favor de los defensores y defensoras de los derechos humanos, en aras de la transparencia, la previsibilidad y, sobre todo, el impacto de estas acciones, y
- sistematizar las buenas prácticas y fomentar los enfoques innovadores y adaptables en favor de los defensores y defensoras de los derechos humanos ante la rápida evolución de los desafíos.

Con el fin de lograr una política proactiva respecto a los defensores y defensoras de los derechos humanos inspirada en las Directrices de la UE, los dos grupos de recomendaciones que se presentan a continuación están orientados a:

- mejorar la actuación actual de la Unión Europea para ayudar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos, y
- pasar de las políticas y prácticas establecidas a un enfoque más flexible e innovador para apoyar y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos.

5.1 MEJORAR LA ACTUACIÓN ACTUAL DE LA UNIÓN EUROPEA

A NIVEL GLOBAL, LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS DEBEN:

- Publicar las conclusiones anuales del Consejo de Asuntos Exteriores sobre la actuación de la Unión Europea para promover y proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos en su política exterior. Estas conclusiones mostrarán el apoyo político que la Unión Europea brinda a los defensores y defensoras al más alto nivel, y proporcionarán una visión estratégica en la que se exponga el modo en que la UE y los Estados miembros apoyarán a este colectivo en todo el mundo ante el aumento de los desafíos que encuentra su labor.
- Garantizar que el Consejo de Asuntos Exteriores examina de forma sistemática la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos al debatir y publicar sus conclusiones sobre las situaciones de terceros países, lo que incluye abordar la situación de los defensores y defensoras en las estrategias sobre cada país y región.
- Abordar proactivamente la falta de unidad en materia de derechos humanos para mejorar la acción común en relación con los defensores y defensoras:
 - estudiar el modo de rechazar los intentos de terceros países de dividir las iniciativas de la UE y los Estados miembros en relación con los derechos humanos y los defensores y defensoras;
 - elaborar estrategias para utilizar las diferencias entre los Estados miembros para lograr resultados mediante la interacción de las acciones y posicionamientos bilaterales y comunes, y
 - garantizar que las acciones y posicionamientos de la UE y los Estados miembros se complementan mutuamente, y que la actuación y el posicionamiento de los Estados miembros reflejan conjuntamente las iniciativas acordadas a nivel de la Unión Europea.
- Crear mecanismos de trabajo para poner en práctica la transversalidad. Nombrar personas de enlace fijas en las instituciones europeas y entre la UE y los Estados miembros hasta los niveles políticos más elevados para garantizar la integración del enfoque de derechos humanos y defensores y defensoras en todos los terceros países. De forma paralela, el Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos del Consejo (COHOM) debe revisar y actualizar su labor de transversalización en la política exterior de la Unión Europea en respuesta a la evolución de los desafíos globales y con énfasis en la promoción y protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos.

- Utilizar los canales multilaterales de derechos humanos para lograr resultados en favor de los defensores y defensoras de los derechos humanos, lo que incluye utilizar las recomendaciones del examen periódico universal, hacer trabajo de incidencia por la ratificación de los principales tratados de derechos humanos, y trasladar algunas partes del compromiso de la Unión Europea con los derechos humanos a los ámbitos regionales o multilaterales para complementar las relaciones bilaterales cuando los canales nacionales están cerrados.

A NIVEL DE TERCEROS PAÍSES, LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS DEBEN:

- Elaborar estrategias de país, orientadas a los resultados, para la actuación de la Unión Europea sobre los defensores y defensoras de los derechos humanos, y garantizar que las acciones de la UE se adaptan a las circunstancias nacionales. Entre otras cosas, estas estrategias deberían perfilar las medidas para:
 - promover y proteger a defensores y defensoras concretos;
 - garantizar un entorno general seguro y propicio, y
 - apoyar las cuestiones de derechos humanos planteadas por los defensores y defensoras.
- Evaluar periódicamente el efecto de las acciones de la Unión Europea en apoyo de los defensores y defensoras de los derechos humanos, basándose en parámetros de referencia claramente definidos, entre ellos la visibilidad e impacto de las acciones y las opiniones de los defensores y defensoras.
- Adecuar toda la acción exterior de la Unión Europea en terceros países a la que se lleva a cabo para proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos y promover la labor de este colectivo. El trabajo permanente de la UE en materia de personas defensoras de los derechos humanos debe integrarse en todos los demás ámbitos pertinentes de la acción exterior de la Unión Europea en terceros países, entre ellos la ayuda al desarrollo, el apoyo al sector de la justicia o a la reforma policial y judicial, las misiones de observación electoral y los diálogos sobre asuntos jurídicos. El apoyo de la UE a instituciones nacionales de derechos humanos y mecanismos nacionales sobre personas defensoras de los derechos humanos debe combinarse con una relación crítica constante con las autoridades de terceros países.

ÁREAS CLAVE DE PREOCUPACIÓN:

- Reforzar la labor de observación de juicios que realizan la Unión Europea y los Estados miembros:¹⁰⁰
 - dando seguimiento estratégico y sistemático a la observación de juicios mediante la mención de la denegación del acceso a la observación o los resultados de esta labor en los posicionamientos públicos, el diálogo político y otras medidas de la UE;
 - aumentando la visibilidad general de la observación de juicios que realizan la UE y los Estados miembros, y de los resultados de esta labor, y
 - adoptando otras líneas de actuación para apoyar a defensores y defensoras enjuiciados, cuando no sea posible observar los procesos.
- Sistematizar la respuesta de la Unión Europea y los Estados miembros a las leyes que restringen excesivamente la labor de los defensores y defensoras de los derechos humanos. Para ello, todo el personal de la UE y los Estados miembros debe recibir orientaciones explícitas para identificar los principales motivos de preocupación en materia de derechos humanos en las leyes sobre ONG o relativas a la sociedad civil y para relacionarse eficazmente con los terceros países en respuesta a esas leyes. La UE y sus Estados miembros deben asignar los recursos necesarios para llevar a cabo análisis jurídicos pormenorizados de las implicaciones prácticas de la legislación restrictiva de los terceros países.
- Reforzar el enfoque estratégico y las políticas concretas sobre la respuesta que la Unión Europea y sus Estados miembros pueden dar cuando los defensores y defensoras de los derechos humanos sufren represalias por colaborar con la UE de acuerdo con el Marco Estratégico de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia de 2012.

¹⁰⁰ Véase *Juicios Justos. Manual de Amnistía Internacional, Segunda edición* (Índice: POL 30/002/2014), 9 de abril de 2014, <https://www.amnesty.org/es/documents/POL30/002/2014/es/>.

- Incorporar los compromisos de la Unión Europea y los Estados miembros sobre los defensores y defensoras de los derechos humanos a los perfiles profesionales de todos los miembros del personal del Servicio Europeo de Acción Exterior y las delegaciones de la UE, y de las representaciones de los Estados miembros, y complementarlo con el seguimiento y evaluación de las actividades en favor de quienes defienden los derechos humanos. Procurar garantizar un enfoque sistémico y sistemático en materia de defensores y defensoras de los derechos humanos, para así evitar que dependa de las personas concretas y reducir al mínimo los efectos de la rotación de personal.
- Elaborar un marco de diligencia debida que facilite la actuación de la Unión Europea en relación con los defensores y defensoras de los derechos humanos, procurando encontrar un equilibrio objetivo entre las posibles repercusiones y los riesgos que esa actuación puede suponer para quienes defienden los derechos humanos. Para ello, deben evitarse los bloqueos injustificados y los debates engañosos sobre el “no hacer daño” en relación con la posible incidencia negativa de la acción de la Unión Europea sobre los defensores y defensoras de los derechos humanos o sobre las relaciones con determinados terceros países.

COMUNICACIONES Y VISIBILIDAD

La Unión Europea y sus Estados miembros deben:

- Elaborar una estrategia global de comunicaciones públicas sobre defensores y defensoras de los derechos humanos, con orientaciones y puntos de referencia explícitos en relación con:
 - los contenidos clave, como el uso del término “defensor/a de los derechos humanos”, el nombre de la persona afectada, y las recomendaciones de la UE sobre los casos particulares y sobre la situación de los derechos humanos en terceros países;
 - el nivel al que se publican las declaraciones: local, portavoz, alto/a representante y/o en colaboración con Estados y organizaciones regionales o internacionales con ideas afines;
 - la coherencia de las declaraciones dentro de un tercer país y en todos ellos, sin caer en el enfoque del mínimo común denominador;
 - la coordinación de las declaraciones a nivel local, central y multilateral, entre la UE y los Estados miembros, y entre la UE, los Estados miembros y organizaciones regionales e internacionales u otros Estados con ideas afines, y
 - las medidas para incrementar la probabilidad de que las declaraciones lleguen a su público objetivo y logren el impacto deseado, por ejemplo la adecuada difusión y la traducción a las lenguas pertinentes.
- Mejorar la visibilidad y accesibilidad de los compromisos de la Unión Europea y sus canales de apoyo a los defensores y defensoras de los derechos humanos, lo que incluye la publicación y traducción de las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos y la disponibilidad de los datos de los centros de enlace sobre derechos humanos o para defensores y defensoras en los sitios web de las delegaciones de la UE.
- Garantizar la capacidad adecuada y un enfoque estratégico para incrementar la visibilidad de los defensores y defensoras de los derechos humanos y de la actuación de la Unión Europea en favor de este colectivo a través de redes sociales específicas.

5.2 SUPERAR LAS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS ESTABLECIDAS

Amnistía Internacional pide también a la Unión Europea y sus Estados miembros que se basen en las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos y las buenas prácticas existentes para adoptar un enfoque ambicioso e innovador con el fin de proteger a los defensores y defensoras y promover la labor que realizan.

A NIVEL GLOBAL, LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS DEBEN:

- Actuar a nivel multilateral para contrarrestar el actual rechazo al marco internacional de los derechos humanos (incluida la definición misma de “defensor/a de los derechos humanos”), que pretende

debilitarlo, haciendo hincapié en la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos y buscando alianzas con Estados que tengan ideas afines a este respecto.

- Reafirmar públicamente el apoyo a los defensores y defensoras de los derechos humanos en la política interior y exterior de la Unión Europea, así como en las declaraciones conjuntas que se realicen con terceros países.¹⁰¹ La Unión Europea debe reconocer explícitamente la legitimidad de los defensores y defensoras de los derechos humanos y apoyar la labor que realizan, reconociendo así su contribución al fomento de estos derechos.

A NIVEL GLOBAL Y DE TERCEROS PAÍSES:

- Aumentar las consultas con los defensores y defensoras de los derechos humanos no sólo a nivel local en terceros países, sino también a un nivel político más elevado en los grupos de trabajo geográficos del Consejo Europeo, en el Comité Político y de Seguridad y en el Consejo de Asuntos Exteriores.
- Buscar vías que permitan una actuación efectiva de la Unión Europea incluso cuando los canales formales de diálogo están cerrados.
- Nombrar una persona de enlace en el Servicio Europeo de Acción Exterior para identificar y difundir las buenas prácticas y para fomentar la innovación en el trabajo que llevan a cabo el Servicio, las delegaciones de la Unión Europea y los Estados miembros en relación con los derechos humanos en general, y los defensores y defensoras en particular.

A NIVEL DE TERCEROS PAÍSES:

- Ampliar las buenas prácticas para acceder a los defensores y defensoras de los derechos humanos en las regiones, utilizando los consulados o las visitas a proyectos de desarrollo como puntos de entrada. Explorar cuál es la mejor manera de que estas y otras iniciativas consigan resultados, por ejemplo dando visibilidad a los defensores y defensoras radicados en zonas remotas o llevando a cabo actividades de observación de juicios.
- Explorar otros medios de promover en terceros países los derechos humanos y la labor de quienes los defienden, por ejemplo mediante actos culturales, marchas, redes sociales o premios; es decir, iniciativas que aporten visibilidad y legitimidad a los defensores y defensoras de los derechos humanos y a la actuación de la Unión Europea en relación con ellos.

ÁREAS CLAVE DE PREOCUPACIÓN:

- Elaborar una estrategia concreta para lograr un impacto de la Unión Europea en favor de los defensores y defensoras de los derechos humanos con problemas interseccionales y que, a consecuencia de ello, afrontan desafíos y riesgos específicos. Se trata, entre otros colectivos, de las defensoras de los derechos humanos, y los defensores y defensoras LGBTI, pertenecientes a pueblos indígenas y que trabajan en cuestiones relacionadas con la tierra, el territorio y el medio ambiente, o las empresas y los derechos humanos. Para lograr efectos significativos en favor de estas personas, las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos deben vincularse con las políticas de la UE existentes sobre derechos de las mujeres, derechos de las personas LGBTI, empresas y derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas y otras políticas sobre grupos destinatarios específicos.
- Reforzar la respuesta de la Unión Europea en favor de los defensores y defensoras en situaciones de crisis y conflictos de derechos humanos:
 - elaborar estrategias para determinar si los ataques contra los defensores y defensoras pueden ser un indicador de crisis incipientes más amplias;
 - adaptar el apoyo a los defensores y defensoras en países que se encuentran en situación de crisis y conflicto para responder a la evolución de sus necesidades;

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, “México y la Unión Europea reiteran su compromiso con los derechos humanos”, 26 de octubre de 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/52888/mexico-and-european-union-reaffirm-their-commitment-human-rights_es: “La UE y México han condenado enérgicamente todos los actos de agresión contra defensores de los derechos humanos y periodistas. Ambas partes han destacado su firme compromiso de hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre estos y de asegurarse de que puedan desempeñar su labor con total independencia. En este contexto, la UE y México han convenido en la importancia de garantizar que los mecanismos destinados a proteger a defensores de los derechos humanos, periodistas y otras personas vulnerables estén debidamente financiados y sean eficaces y fiables”.

- incrementar las capacidades de la UE y los Estados miembros para brindar protección en estos lugares y responder a la elevada demanda de reubicación oportuna, y
 - garantizar que existe capacidad para brindar apoyo político, económico y de otro tipo, de manera sostenida, a las personas y organizaciones que defienden los derechos humanos en situaciones de crisis prolongadas.
- Elaborar estrategias concretas para proteger y promover a los defensores y defensoras que se encuentran en situación de exilio o diáspora a consecuencia de crisis o conflictos de derechos humanos. Esto incluye abordar las necesidades de las personas defensoras de los derechos humanos que viven con sus familiares en situación de diáspora en Europa, y las amenazas a las que se enfrentan.
- Garantizar que la UE y los Estados miembros están plenamente preparados para abordar los riesgos concretos que afrontan los defensores y defensoras de los derechos humanos con doble nacionalidad y/o en peligro de devolución.
- Asignar recursos para abordar las campañas de desinformación y de desprestigio que se difunden dentro y fuera de Internet contra los defensores y defensoras de los derechos humanos. Esto incluiría establecer plataformas online específicas, así como redes sociales y otras estrategias de comunicación dirigidas a desmentir la desinformación y promover contradiscursos positivos sobre la importancia de los defensores y defensoras.
- Incrementar la capacidad de la Unión Europea para abordar la vigilancia digital a la que están sometidos los defensores y defensoras de los derechos humanos, al menos garantizando que todo el personal de la UE cuenta con canales seguros y actualizados para comunicarse con los defensores y defensoras y recibe formación periódica en materia de seguridad digital.