

Proteger a los defensores

Poner fin a la represión de los defensores de los derechos humanos que ayudan a refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en Europa



Resumen de la Recomendación



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Introducción

Los Estados miembros del Consejo de Europa se han comprometido a proteger a la sociedad civil, incluidos los defensores de los derechos humanos, que pueden definirse en términos generales como individuos, grupos y asociaciones que promueven la protección de los derechos humanos o contribuyen a eliminar las violaciones de derechos humanos.¹ La *Declaración sobre la acción del Consejo de Europa para mejorar la protección de los defensores de los derechos humanos y promover sus actividades* insta específicamente a los Estados miembros a:

“crear un ambiente propicio para el trabajo de los defensores de los derechos humanos, permitiendo a individuos, grupos y asociaciones realizar libremente actividades, sobre una base legal, coherente con los estándares internacionales, para promover y luchar por la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin más restricciones que las autorizadas por el Convenio Europeo de Derechos Humanos.”²

La Declaración también insta a los Estados miembros del Consejo de Europa a tomar medidas efectivas para proteger, promover y respetar a los defensores de los derechos humanos y garantizar el respeto de sus actividades en general, prevenir ataques o acoso a los defensores de los derechos humanos, proporcionar recursos efectivos cuando sus derechos son violados, para garantizar que se salvaguarden su libertad de asociación, de reunión pacífica y de libertad de expresión, y para asegurar el acceso efectivo a mecanismos de protección.³

A pesar de esto, los defensores de los derechos humanos en muchos Estados miembros del Consejo de Europa se enfrentan a desafíos importantes. Una tendencia particularmente preocupante en este sentido es el creciente acoso, intimidación y criminalización de personas y grupos que ayudan a refugiados, solicitantes de asilo y migrantes, incluidos aquellos en situación irregular. Esta tendencia se percibe claramente a partir del trabajo que la Comisaría de Derechos Humanos del Consejo de Europa ha llevado a cabo, a

lo largo de su mandato de seis años, sobre los aspectos relativos a los derechos humanos de las políticas de asilo y migración de los Estados miembros. Esta cuestión se trató, por ejemplo, durante la mesa redonda organizada por la Comisaria sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en tiempos de crisis.⁴ También fue abordada en su trabajo temático, incluida la protección de los derechos y la vida de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en el Mediterráneo y la prevención de devoluciones en las fronteras de Europa.⁵ Ella se ha manifestado públicamente en contra de los ataques a organizaciones no gubernamentales y a otras personas que ayudan a refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en muchas otras ocasiones,⁶ incluidas situaciones específicas en los Estados miembros. Ha incluido esta cuestión en sus visitas a Hungría, Malta, el Reino Unido e Italia, y en su visita de emergencia a la frontera entre Polonia y Bielorrusia.⁷ También ha entablado un diálogo escrito con los Estados miembros sobre las restricciones al trabajo de los defensores de los derechos humanos, con cartas a Chipre, Alemania, Grecia, Italia, Letonia y Malta,⁸ además de haber realizado varias declaraciones públicas sobre este tema, como las relativas a Hungría, Grecia, Lituania y Polonia.⁹ Por último, la Comisaria ha planteado cuestiones a las que se enfrentan los defensores de los derechos humanos en intervenciones de terceros ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en casos relacionados con la migración en Croacia, Italia y Polonia.¹⁰

El gran número de ocasiones en las que la Comisaria se sintió obligada a intervenir muestra cómo ha aumentado la restricción de la labor de los defensores de los derechos humanos que ayudan a refugiados, solicitantes de asilo y migrantes. Lo mismo puede observarse en las repetidas manifestaciones de preocupación expresadas por otros órganos del Consejo de Europa, la Unión Europea (UE), las Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones internacionales, actores de la sociedad civil y académicos, que han documentado numerosos casos de Estados miembros que limitan las actividades de defensa de los derechos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en toda Europa.¹¹

Este documento pretende llamar la atención de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre la necesidad de actuar para revertir la dañina tendencia hacia la represión de los defensores de los derechos humanos que ayudan a los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes. No pretende discutir situaciones específicas de países o casos individuales de defensores de derechos humanos ya abordados por la Comisaria. Más bien, presenta una visión panorámica de los principales acontecimientos y políticas que contribuyen a esta represión en toda Europa y ofrece recomendaciones para abordarlos. Para ello, este documento se basa en las intervenciones antes mencionadas de la Comisaria y en sus frecuentes encuentros con defensores de los derechos humanos durante sus visitas a los Estados

miembros, así como en otras ocasiones, incluidas sus mesas redondas. Para complementar estas ideas, se organizaron consultas en línea con defensores de los derechos humanos y otros actores de la sociedad civil mientras se redactaba este documento.¹² Si bien el documento se centra principalmente en los defensores de los derechos humanos, muchas de las cuestiones que se exponen a continuación también afectan a otras personas que tal vez no entren estrictamente en esta categoría, pero que están en contacto con refugiados, solicitantes de asilo y migrantes, ya sea como parte de su trabajo o de manera ocasional, y cuyos derechos humanos también podrían verse afectados por medidas represivas.

Conclusiones y recomendaciones

Los defensores de los derechos humanos, en toda su diversidad, desempeñan un papel crucial en la defensa de los derechos humanos de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes, y en el mantenimiento de políticas de asilo y migración humanas y efectivas en Europa. En lugar de verlos como adversarios, a los que hay que restringir de diversas formas, los Estados miembros del Consejo de Europa deberían reconocer y acoger con agrado el trabajo de estos defensores de los derechos humanos como socios clave, y reconocer la labor enormemente importante que llevan a cabo. Incluso cuando los defensores de los derechos humanos desafían a las autoridades estatales, esto debe reconocerse como parte integrante de las sociedades abiertas y democráticas basadas en el Estado de derecho.

Por lo tanto, la Comisaria de Derechos Humanos insta a los Estados miembros del Consejo de Europa a que adopten todas las medidas necesarias para revertir esta tendencia y garantizar el cumplimiento de sus compromisos en materia de protección de los defensores de los derechos humanos en todos los ámbitos, incluidas las políticas de asilo y migración. Para ello, pide a los Estados miembros que adopten las siguientes medidas:

- **Reconsiderar las políticas generales de asilo y migración que contribuyen a crear un entorno hostil** para los defensores de los derechos humanos, especialmente aquellas que se centran en impedir la llegada segura y el acceso al asilo, utilizando enfoques de derecho penal (en lugar de administrativo) para la migración irregular, y que tienen un enfoque demasiado centrado en la seguridad o militarizado.
- **Reformar aquellas leyes, políticas y prácticas que potencialmente impidan o interfieran en las actividades de los defensores de los derechos humanos** que ayudan a refugiados, solicitantes de asilo y migrantes, y hacer que cumplan con los requisitos y orientaciones establecidos por el Consejo de Europa, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales. A este respecto, deberán tener especialmente en cuenta y garantizar la conformidad con:

- la [Declaración](#) del Consejo de Europa sobre medidas para mejorar la protección de los defensores de los derechos humanos y promover sus actividades y la [Declaración de Naciones Unidas sobre los Defensores de Derechos Humanos](#);
 - las Recomendaciones del Comité de Ministros [CM/Rec\(2018\)11](#) sobre la necesidad de reforzar la protección y promoción del espacio de la sociedad civil en Europa, y [R\(2000\)21](#) sobre la libertad de ejercicio de la profesión de abogado;
 - la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos;
 - las resoluciones pertinentes de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa;¹³
 - las [Directrices sobre la Libertad de Asociación](#) de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE y de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia);
 - las [Directrices sobre la protección del trabajo de las ONG en apoyo de refugiados y otras personas migrantes](#) del Consejo de Expertos en Derecho de las ONG de la Conferencia de ONG internacionales del Consejo de Europa;
 - [Recomendación nº 16 de Política General](#) de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) relativa al establecimiento de cortafuegos entre los proveedores de servicios y las autoridades de inmigración;
 - y otros instrumentos y orientaciones pertinentes sobre la protección de los defensores de los derechos humanos, incluidas las [Directrices sobre la Protección de los Defensores de derechos humanos](#) de la OIDDH.
- El gobierno y los representantes electos deben **abstenerse de utilizar una retórica despectiva, incendiaria o estigmatizadora** sobre el papel de los defensores de los derechos humanos que ayudan a los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes, y comunicar públicamente que cuestionar las políticas gubernamentales, incluidas la promoción, las campañas públicas y los litigios, son actividades totalmente legítimas en una sociedad abierta y democrática.
 - **Reconocer públicamente la inestimable contribución de los defensores de los derechos humanos** en una sociedad democrática en general, y en particular al garantizar políticas de asilo y migración efectivas y respetuosas con los derechos humanos, y promover una narrativa que permita verlos como socios constructivos -incluso cuando critican la política gubernamental-, en lugar de como adversarios.

- Invertir en una **formación adecuada y en sensibilización sobre las normas** aplicables a los defensores de los derechos humanos y sobre el amplio alcance de las actividades que pueden incluirse en la defensa de los derechos humanos con todas las autoridades pertinentes, incluidos los servicios policiales y el poder judicial.
- Establecer **procedimientos de seguridad eficaces** para que los defensores de los derechos humanos puedan contactar con las autoridades policiales y judiciales cuando se enfrenten a violencia o amenazas.
- Garantizar que todos los incidentes de violencia o amenazas contra la integridad física de los defensores de los derechos humanos sean **investigados con prontitud y eficacia**, y que sus autores sean sometidos a sanciones apropiadas para evitar que vuelvan a ocurrir, y disuadir a otras personas de participar en las mismas acciones. Las autoridades también deberían condenar públicamente cualquier incidente de este tipo para enviar un mensaje claro de que es algo inaceptable.
- Intensificar las **acciones contra el discurso del odio en línea y fuera de internet**, tanto contra refugiados, solicitantes de asilo y migrantes, como contra defensores de los derechos humanos y otras personas que les prestan asistencia, en consonancia con las normas del Consejo de Europa sobre la lucha contra el discurso del odio, en particular la Recomendación del Comité de Ministros [CM/Rec\(2022\)16](#), la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y la [Recomendación de Política General nº 15](#) de la ECRI.
- Garantizar que **las leyes sobre el tráfico ilícito o la facilitación de la entrada, el tránsito o la estancia irregulares impidan claramente la criminalización de los defensores de los derechos humanos que prestan asistencia a refugiados, solicitantes de asilo y migrantes**, incluyendo la garantía de que el criterio de ganancia “financiera o material” sea central en cualquier definición de criminalidad. Dichas leyes también deberían garantizar exenciones “humanitarias” suficientemente amplias que abarquen inequívocamente no solo la búsqueda y el rescate y la prestación de ayuda en relación con las necesidades básicas de las personas, sino todas las actividades destinadas a la promoción, protección o realización de los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes.
- Reformar **otras leyes y requisitos penales y administrativos** que pudieran interferir en las actividades legítimas de los defensores de los derechos humanos que ayudan a los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes, a fin de garantizar que existan salvaguardias claras para evitar la criminalización de sus actividades y el abuso de las leyes o requisitos para acosar o intimidar a los defensores de los derechos humanos.

- Cuando existan acusaciones creíbles de delitos penales o administrativos cometidos por defensores de los derechos humanos, garantizar **procedimientos justos, transparentes, rápidos y contradictorios** que permitan a los defensores de los derechos humanos impugnar de forma efectiva las pruebas pertinentes y tener pleno acceso a ellas, y garantizar que dichos procedimientos no sean demorados innecesariamente.
- Establecer prácticas de trabajo que **reconozcan a los defensores de los derechos humanos como socios** y permitan una cooperación constructiva. Esto incluye garantizar que se consulte a los defensores de los derechos humanos sobre los avances legislativos y políticos relacionados con los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes, y establecer mecanismos transparentes de diálogo y consulta que sean accesibles a todos los defensores de los derechos humanos.
- Garantizar que a los defensores de los derechos humanos no se **les restrinja indebidamente el acceso** a lugares donde pueden interactuar y ayudar a los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes, y garantizar un acceso efectivo a la información, incluso cuando se trate del seguimiento de los derechos humanos, la representación legal y la información en los medios de comunicación.
- Poner fin al uso de **medidas de vigilancia** para intimidar a los defensores de los derechos humanos y para obstaculizar su trabajo. Cuando existan razones legítimas para la vigilancia, garantizar la transparencia (incluido el acceso a las pruebas, la notificación y los recursos efectivos) y la plena observancia de la CEDH y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- Garantizar **un acceso a la financiación pública** que sea justo, no discriminatorio y suficiente para aquellas actividades relacionadas con la promoción, disfrute y protección de los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes; este acceso no debería incluir condiciones explícitas o implícitas para que las personas u organizaciones que reciben financiación pública se abstengan de hablar sobre cuestiones de derechos humanos.

Notas

1. Véanse, entre otras, la [Declaración de Naciones Unidas sobre los Defensores de Derechos Humanos](#); (1999); la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa [CM/Rec\(2007\)14](#) sobre el estatus legal de las organizaciones no gubernamentales en Europa; la [Declaración](#) sobre la acción del Consejo de Europa para mejorar la protección de los defensores de los derechos humanos y promover sus actividades (2008); la Recomendación [CM/Rec\(2018\)11](#) sobre la necesidad de reforzar la protección y la promoción del espacio de la sociedad civil en Europa.
2. Declaración del Consejo de Europa, nota 1 supra, párrafo 2(i).
3. *Ibid.*, párrafo 2.
4. Comisaria de Derechos Humanos, [Human rights defenders in the Council of Europe area in times of crisis](#), mesa redonda con defensores de derechos humanos, Dublín 24-25 de octubre de 2022, CommHR(2023)2, 23 de marzo de 2023.
5. Comisaria de Derechos Humanos, [Vidas salvadas. Derechos protegidos. Superar los problemas en la protección a los refugiados y migrantes en el Mediterráneo](#), Recomendación, junio de 2019, capítulo 3; [A distress call for human rights: the widening gap in migrant protection in the Mediterranean](#), informe de seguimiento de la Recomendación de 2019, marzo de 2021, capítulo 3; [Pushed beyond the limits: four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders](#), Recomendación, abril de 2022, capítulo 3.
6. Véase, en particular, Comisaria de Derechos Humanos, ['Commissioner calls on member states to cooperate with NGOs assisting migrants](#), 19 de junio de 2018.
7. Comisaria de Derechos Humanos, [Informe](#) posterior a su visita a Hungría del 4 al 8 de febrero de 2019, CommDH(2019)13, 21 de mayo de 2019, capítulo 2; [Informe](#) posterior a su visita a Malta del 11 al 16 de octubre de 2021, CommDH(2022)1, 15 de febrero de 2022, capítulo 2; [Informe](#) posterior a su visita al Reino Unido del 27 de junio al 1 de julio, CommDH(2022)27, 18 de noviembre de 2022, parte 1.1; [Informe](#) posterior a su visita a Italia del 19 al 23 de junio de 2023, CommHR(2023)37, 21 de noviembre de 2023, parte 1.2; [Declaración](#) tras su visita de emergencia a Polonia, 19 de noviembre de 2021.
8. Comisaria de Derechos Humanos, [carta](#) al Ministro del Interior de Chipre, 10 de marzo de 2021 (publicada el 18 de marzo de 2021); [Carta](#) a la Presidenta de la Comisión de Asuntos Internos y Comunidad del Parlamento de la República Federal de Alemania, 16 de mayo de 2019 (publicada el 23 de mayo de 2019); [Carta](#) a los Ministros griegos de Protección de los Ciudadanos, Migración y Política Marítima e Insular, 3 de mayo de 2021 (publicada el 12 de mayo de 2021); [Carta](#) al Ministro del Interior de Italia, 26 de enero de 2023 (publicada el 2 de febrero de 2023); [Carta](#) al Ministro del Interior de Letonia, 29 de julio de 2022 (publicada el 9 de agosto de 2022); [Carta](#) al Ministro del Interior de Letonia, 27 de enero de 2023 (publicada el 6 de febrero de 2023); [Carta](#) al Primer Ministro de Malta, 5 de mayo de 2020 (publicada el 11 de mayo de 2020).

9. Comisaria de Derechos Humanos, '[Commissioner concerned at further planned barriers to the work of NGOs assisting migrants](#)'; 1 de junio de 2018; '[Greek authorities should reverse the trend undermining the work of human rights defenders and journalists](#)'; 12 de enero de 2023; '[Lithuania: human rights should be at the centre of the parliamentary debate on migration and asylum](#)'; 24 de abril de 2023; '[New legislation perpetuates restrictions and obstacles to protection of human rights on Poland's eastern border](#)'; 1 de diciembre de 2021.
10. Comisaria de Derechos Humanos, [Intervención de terceros](#) ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos de *S.B. v. Croatia*, *A.A. v. Croatia*, y *A.B. v. Croatia* (Nos. 18810/19, 18865/19 y 23495/19), CommDH(2020)33, 22 de diciembre de 2020, párrafo 25. [Intervención de terceros](#) en el caso de *S.S. and others v. Italy* (No. 21660/18), CommDH(2019)29, 15 de noviembre de 2019, párrafos 14-15; [Intervención de terceros](#) ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de *R.A. and others v. Poland* (no. 42120/21), CommDH(2022)3, 27 de enero de 2022, sección I.
11. Véanse, entre otras muchas fuentes, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE), [Resolution 2356 \(2020\)](#) sobre los derechos y obligaciones de las ONG que ayudan a refugiados y migrantes en Europa, 4 de diciembre de 2020, y su informe adjunto (doc. 15161); Consejo de Expertos en Derecho de las ONG de la Conferencia de ONG internacionales del Consejo de Europa, [Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe member states](#), estudio temático, CONF/EXP(2019)1, diciembre de 2019; Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes (SRNU sobre migrantes), [Derecho a la libertad de asociación de los migrantes y sus defensores](#), presentado en el cuadragésimo cuarto período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, del 15 de junio al 3 de julio de 2020, A/HRC/44/42, 13 de mayo de 2020; Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (SRNU sobre DDDHH), [Negarse a dar la espalda: defensores de los derechos humanos que se ocupan de los derechos de los refugiados, los migrantes y los solicitantes de asilo](#), presentado en el septuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, A/77/178, 18 de julio de 2022; Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, [Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations](#), 1 de octubre de 2018, y las posteriores actualizaciones que la agencia ha publicado regularmente; L. Vosliūtė & C. Conte, [Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants](#), informe de síntesis final, Plataforma Social de Investigación sobre Migración y Asilo (ReSOMA), junio de 2019; Amnistía Internacional, [Punishing compassion: solidarity on trial in Fortress Europe](#), 2020; Comisión Internacional de Juristas (CIJ), [Criminalization of humanitarian and other support and assistance to migrants and the defence of their human rights in the EU](#), documento informativo, 22 de abril de 2022; OMCT/FIDH Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, [Europe: Open season on solidarity – a study on the patterns of criminalization of solidarity through the voices of migrants' rights defenders](#), noviembre de 2021; Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados (PICUM), [More than 100 people criminalized for acting in solidarity with migrants in the EU in 2022](#), informe de 2023.
12. La Comisaria quisiera agradecer a todos los participantes de estos debates, que permanecerán en el anonimato, por sus inestimables contribuciones.
13. Incluida la [Resolución 2226 \(2018\)](#) sobre las restricciones a las actividades de las ONG en los Estados miembros del Consejo de Europa, y la [Resolución 2225 \(2018\)](#) sobre la protección de los defensores de los derechos humanos en los Estados miembros del Consejo de Europa.