

**LA CATEGORÍA COMO DEMARCACIÓN:
EL DEBATE SOBRE PERSONAS DEFENSORAS
DE DERECHOS HUMANOS EN LA UNIÓN EUROPEA***

*CATEGORIES AS BOUNDARIES: THE DEBATE ON HUMAN RIGHTS
DEFENDERS IN THE EUROPEAN UNION*

DOLORÉS MORONDO TARAMUNDI
Universidad de Deusto
<https://orcid.org/0000-0001-8572-219X/>

Fecha de recepción: 12-2-25
Fecha de aceptación: 17-3-25

Resumen: *Un aspecto limitado pero significativo del discurso sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos se refiere a la definición conceptual del término en sí. Se ha argumentado que la ausencia de una definición universalmente aceptada dificulta el establecimiento de estándares precisos y exigibles para su protección. Este artículo examina algunas cuestiones en este debate en el contexto de la política de la Unión Europea de derechos humanos. Desde una perspectiva crítica se problematiza el debate sobre la incoherencia de la falta de reconocimiento de las personas defensoras dentro del espacio de la Unión Europea y se propone una lectura decolonial del resultante doble estándar en la política europea sobre personas defensoras de derechos humanos.*

Abstract: *A limited yet significant aspect of the discourse surrounding the status of human rights defenders pertains to the conceptual definition of the term itself. Scholars and practitioners have argued that the absence of a universally accepted definition hinders the establishment of precise and enforceable*

* Este trabajo se ha realizado gracias al apoyo del Proyecto Derechos Humanos y retos socioculturales en un mundo en transformación. Proyecto de Apoyo a las actividades de los grupos de investigación reconocidos del sistema universitario vasco (ref.: IT1468-22), y en el marco del Proyecto I+D+i RESEST “Resiliencia del derecho antidiscriminatorio a los sesgos y estereotipos: desafíos y propuestas de intervención”, ref. PID2021-123171OB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

standards for their protection. This article examines some issues in this debate in the context of the European Union's human rights policy. From a critical perspective, the debate on the incoherence of the lack of recognition of human rights defenders within the space of the European Union is problematised and a decolonial reading of the resulting double standard in European policy on human rights defenders is proposed.

Palabras clave: defensoras de derechos humanos, Unión Europea, acción exterior; problematización, crítica decolonial
Keyword: human rights defenders, European Union, external action, problematisation, decolonial criticism

*What's in a name? That which we call a rose
 By any other name would smell as sweet*

Julieta, en *Romeo y Julieta* de W. Shakespeare

1. INTRODUCCIÓN

Inmersa en la situación creciente de violencia contra las personas defensoras de derechos humanos (PDDH), la impunidad de las agresiones que sufren y la consecuente situación de vulnerabilidad en la que desarrollan el trabajo de defensa de los derechos humanos, una parte de la discusión gira en torno a la falta de una definición precisa de la categoría de PDDH. ¿Quién puede ser considerada una persona defensora de derechos humanos y, por ello, recibir la protección de los mecanismos nacionales e internacionales dispuestos a tal efecto? ¿Puede una definición más precisa de esta categoría poner a estas personas a salvo de clasificaciones y etiquetas que las vulnerabilizan y las someten a leyes y prácticas restrictivas de derechos, o les niegan la protección que les brindarían la legislación nacional e internacional si no fueran consideradas “terroristas” o “traidores” o “enemigos del desarrollo y del pueblo”?

Aunque de los informes y de las noticias se desprenden pocas dudas sobre el papel que tiene la voluntad política (o la falta de voluntad política) en la situación de las PDDH, una parte del debate científico y de la discusión política se centran en la falta de una definición clara sobre quiénes son o pueden ser consideradas PDDH¹. A la pregunta de Julieta sobre la falta de

¹ A. M. NAH, K. BENNETT, D. INGLETONAND y J. SAVAGE, “A Research Agenda for the Protection of Human Rights Defenders”, *Journal of Human Rights Practice*, núm. 5, vol.

importancia del nombre que damos a quien sufre ataques por defender los derechos humanos, podemos responder con la frase de Norberto Bobbio: “El problema de fondo relativo a los derechos humanos no es hoy tanto el de *justificarlos* como el de *protegerlos*. Es un problema no filosófico, sino político”².

Ciertamente, al leer los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de los Derechos Humanos, o las cifras de aquellos asesinados cada año, no se puede estar en desacuerdo con Bobbio: necesitan protección, y eso no es un problema filosófico, ni conceptual. Sin embargo, sabemos –como lo demuestran los recurrentes debates sobre las definiciones, catálogos y justificaciones de los derechos humanos– que los problemas sobre la protección de los derechos se esconden, a veces, en debates políticos aparentemente teóricos y conceptuales. O mejor dicho, que algunos debates –que pueden parecer marginales por su naturaleza teórica o conceptual– encierran discusiones políticas, que pueden también explicar qué y cómo se decide proteger. Esos debates necesitan una llave de lectura crítica.

Este trabajo investiga un aspecto específico del debate en torno a la definición y protección de las PDDH en la Unión Europea que permite abrir un espacio de reflexión sobre los derechos humanos en Europa. En los últimos años, se ha observado una creciente preocupación por la situación de los derechos humanos y de quienes se dedican a su protección en los Estados miembros de la Unión Europea (EMUE). Diversos informes emitidos por organismos internacionales, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa (CoE) y la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA), han denunciado el deterioro de la protección de los derechos humanos y los crecientes desafíos al espacio cívico en la región.

El primer informe de la FRA sobre el espacio cívico en la UE evidenció los obstáculos a los que se enfrentan las organizaciones de la sociedad civil en

3, 2013, pp. 401-420; L. E. EGUREN y P. C. PATEL, “Towards developing a critical and ethical approach for better recognising and protecting human rights defenders”, *The International Journal of Human Rights*, núm. 19, vol. 7, 2015, pp. 896-907; P. MALKOVA, “Exploring the Term ‘Human Rights Defender’ through the Lens of Professionalisation in Human Rights Practice: A Case-Study of Russia”, *Human Rights Defender Hub Working Paper Series*, núm. 3, 2018; A. C. KOULA, “The UN Definition of Human Rights Defenders: Alternative Interpretative Approaches”, *Queen Mary Human Rights Law Review*, núm. 5, vol. 1, 2019, pp. 1-20.

² N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990 (trad. esp. R. de Asís Roig, *El tiempo de los derechos*, Ed. Sistema, Madrid), p. 61.

los EMUE³. Los gobiernos han implementado una serie de medidas legales y políticas que restringen el ámbito de acción de estas organizaciones, lo que ha resultado en una participación limitada y poco efectiva de la sociedad civil en la vida pública. En países como Bulgaria, Croacia, Grecia, Hungría, Italia, Malta, Polonia, Rumania, Eslovenia y España, las organizaciones defensoras de derechos humanos han sido objeto de leyes restrictivas, cargas burocráticas excesivas, ataques verbales y físicos, campañas de desprestigio y la instrumentalización de normativas destinadas a limitar o incluso erradicar su labor⁴.

La situación se ha agravado durante y después la pandemia de COVID-19. En su informe más reciente, publicado en 2023, la FRA destaca que las organizaciones de derechos humanos enfrentan desafíos similares en toda la UE, aunque con distintos grados de intensidad. Este “espacio cívico menguante” se manifiesta de diversas formas: muchas organizaciones y activistas son objeto de campañas de desprestigio en medios tradicionales, plataformas digitales y redes sociales, a menudo promovidas por particulares y, en algunos casos, por funcionarios públicos o representantes políticos⁵. Asimismo, se ha observado un incremento en la propuesta y adopción de legislación que restringe la capacidad de trabajar en temas sensibles, particularmente en el ámbito de la migración (como en Italia, Grecia, Hungría, Francia y Polonia), donde se ha criminalizado la acción humanitaria y la solidaridad, imponiendo sanciones penales o financieras⁶.

En varios Estados miembros, las políticas diseñadas para combatir el terrorismo y la financiación del crimen organizado se han aplicado de manera que obstaculizan el funcionamiento adecuado de las organizaciones no gu-

³ Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales, *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*, 2018.

⁴ B. KNOLL-TUDOR, M. PARDAVI y M. ACHLER, “Cartel of Silence: How the European Union Undermines the Work of its Human Rights Defenders in the OSCE”, *Journal of Human Rights Practice*, núm. 15, 2023, pp. 284-302; Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, *Human Rights defenders in the Council of Europe are in times of crisis, round-table with human rights defenders*, CommHR(2023)2, 23 de marzo de 2023.

⁵ En los datos de la última encuesta realizada por la FRA, en 2023, más del 50% de las organizaciones consultadas dijeron que habían sufrido campañas negativas en los medios, casi el 30% ataques digitales, y el vandalismo de las instalaciones había más que duplicado los datos del 2021, pasando del 7 al 17%. Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales, *Report on key findings from FRA’s civil space consultation covering 2023*, 2023, p. 7.

⁶ S. CARRERA, V. MITSILEGAS, J. ALLSOPP, y L. VOSYLIUTE, *Policing Humanitarianism: EU Policies Against Human Smuggling and their Impact on Civil Society*, Hart Publishing, Oxford, 2019.

bernamentales (ONG). Por ejemplo, en Francia y España, la legislación en materia de seguridad pública ha dificultado el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, limitando la libertad de expresión, el acceso a la información y el derecho a la protesta. Estas tácticas, implementadas por los Estados, tienen como objetivo, o al menos como efecto, intimidar a las PDDH y a sus organizaciones. Las consecuencias incluyen la estigmatización, el debilitamiento de su credibilidad, la pérdida de apoyo tanto de donantes como de beneficiarios, la desmoralización y el agotamiento de su personal, así como la necesidad de reorientar sus esfuerzos hacia su propia defensa legal en lugar de la promoción de sus objetivos en materia de derechos humanos⁷.

No obstante, los gobiernos y las instituciones europeas han mostrado reticencia a reconocer estos casos como ataques contra las PDDH, cuando ocurren dentro de la UE. Quienes defienden los derechos de las personas migrantes en situación administrativa irregular, quienes luchan por el derecho a una vivienda digna o quienes promueven el derecho a un medio ambiente sano suelen ser etiquetadas simplemente como “activistas”. Su labor no se enmarca dentro de la defensa de los derechos humanos en términos generales, sino que se particulariza en función de los intereses específicos que defienden (por ejemplo, “activistas climáticos”) o se identifica directamente con el nombre de sus organizaciones (como los activistas de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca –PAH– o de Futuro Vegetal).

¿Son estos silencios un indicador de algo? ¿Prestarles atención puede ayudarnos a comprender cómo se conciben y se protegen los derechos humanos en Europa? Este trabajo problematiza la política europea en torno a las PDDH, centrándose especialmente en el uso que se hace de esta expresión desde una perspectiva crítica.

En las siguientes secciones, se aborda el debate sobre la (falta de) definición de la categoría de PDDH, un tema que se desarrolla en los márgenes de una discusión más amplia y urgente sobre la protección efectiva de estas personas. Asimismo, se analiza la política europea sobre PDDH y el papel que esta desempeña en el marco más general de la política de derechos humanos de la UE. Finalmente, se problematiza el silenciamiento de las PDDH en el espacio político de la UE, vinculándolo con el debate sobre la coherencia y

⁷ B. KNOLL-TUDOR, M. PARDAVI y M. ACHLER, “Cartel of Silence: How the European Union Undermines the Work of its Human Rights Defenders in the OSCE”, *Journal of Human Rights Practice*, cit.

los dobles estándares de la UE en materia de derechos humanos desde una perspectiva decolonial.

2. EL PROBLEMA DE LA (FALTA DE) DEFINICIÓN DE “DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS”

2.1 Las dificultades y los silencios en la Declaración

La expresión “personas defensoras de los derechos humanos” carece de una definición consensuada, a pesar de su uso extendido en documentos de instituciones y organizaciones dedicadas a los derechos humanos. Tampoco existen criterios claros para clasificar a alguien como persona defensora de los derechos humanos. El principal instrumento internacional en este ámbito, la Declaración sobre el Derecho y la Responsabilidad de los Individuos, Grupos y Órganos de la Sociedad de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos –conocida comúnmente como la *Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos*– no define este término. La expresión ni siquiera aparece en el texto y, de hecho, su omisión fue deliberada.

El artículo 1 de la Declaración establece:

Toda persona tiene derecho, individualmente y en asociación con otras, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los ámbitos nacional e internacional.

La ausencia de una definición precisa no es un fenómeno aislado en el ámbito de los derechos humanos. Términos como “minorías” o “pueblos indígenas” tampoco están definidos en los instrumentos internacionales que protegen sus derechos, como la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (UNDRM) o la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP). Incluso la Declaración Universal de los Derechos Humanos no define qué son los derechos humanos.

En todos estos casos, la falta de definiciones se debe, en gran medida, a las dificultades para alcanzar un consenso sobre una formulación que refleje la complejidad y heterogeneidad de los grupos o conceptos en cuestión.

Estos desafíos surgen de los diversos intereses y motivaciones que subyacen a cualquier definición propuesta. En tales casos, los instrumentos de derechos humanos suelen optar por guardar silencio o recurren a definiciones tautológicas. Esto ocurre también con “personas defensoras de los derechos humanos”, frecuentemente definidas de manera circular como “individuos o grupos que defienden los derechos humanos”.

Lo que hace particularmente inusual el caso de las PDDH es que el término ni siquiera se menciona en la Declaración. A diferencia de otros instrumentos internacionales que protegen a minorías o pueblos indígenas –los cuales, aunque no definen estas categorías, sí las mencionan explícitamente⁸–, la expresión “personas defensoras de los derechos humanos” no aparece ni en el título de la Declaración ni en su texto.

Algunas autoras han señalado que esta expresión solo se popularizó después de la adopción de la Declaración, reemplazando términos como “activistas de derechos humanos”, “operadores de derechos humanos” o “trabajadores de derechos humanos”⁹. Sin embargo, este cambio no es meramente terminológico: la Declaración tampoco utiliza ninguna de estas expresiones alternativas. Sus disposiciones no están dirigidas a ninguna categoría específica de individuos, sino que se aplican de manera universal.

Además, la omisión del término “defensores de los derechos humanos” en la Declaración fue intencional. Los estudios sobre las negociaciones y la redacción de la Declaración destacan las dificultades para alcanzar un consenso¹⁰. Esta oposición dio lugar a un texto que evita tanto el término “defensores” como cualquier expresión equivalente, no porque fuera difícil encontrar una definición adecuada que abarcara las diversas formas de trabajo en favor de los derechos humanos –ya sea profesional o voluntario; en defensa de otros o de sí mismos; a nivel local o global; general o específico–, sino debido a la resistencia a establecer una categoría definida por su función: individuos o grupos que defienden los derechos humanos o actúan como guar-

⁸ Por ejemplo, la expresión “pueblos indígenas” aparece 91 veces en la UNDRIP, y el término “minorías” se utiliza 33 veces en la UNDRM.

⁹ Y. DONDERS, “Defending the Human Rights Defenders”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, núm. 34, vol. 4, 2016, pp. 282-288.

¹⁰ J. SPANNAGEL, “Declaration on Human Rights Defenders (1998)” en *Quellen zur Geschichte der Menschenrechte*, Arbeitskreis Menschenrechte im 20. Jahrhundert, 2017, www.geschichte-menschenrechte.de/en/schluesstexte/erklaerung-zu-menschenrechtsverteidigern-1998/; KOULA, “The UN Definition of Human Rights Defenders: Alternative Interpretative Approaches”, cit.

dianes de estos dentro del Estado, posiblemente en cooperación con otros Estados u organizaciones internacionales.

Por tanto, la ausencia de una definición refleja dos realidades: en primer lugar, evita crear un régimen específico de derechos humanos para un grupo particular; y, en segundo lugar, se aleja de la idea de “defensa” o “defensoras” de derechos humanos. En su lugar, las disposiciones enfatizan “promover y procurar la protección”. La responsabilidad principal de promover y proteger los derechos humanos recae en los Estados, al tiempo que se reconoce el papel crucial de los individuos y asociaciones en este proceso.

2.2. Después de la Declaración

Los intentos por definir con mayor precisión a las PDDH surgieron casi de inmediato. Ya en 2004, el Folleto Informativo n° 29, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos introdujo una definición basada en la Declaración: “‘Persona defensora de los Derechos Humanos’ es un término utilizado para describir a las personas que, de forma individual o con otros, actúan para promover o proteger los derechos humanos”¹¹. Por su parte, las Directrices de la UE sobre Defensores de Derechos Humanos, basándose explícitamente en el Artículo 1 de la Declaración, definen a las PDDH como “aquellas personas, grupos y órganos de la sociedad que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente”¹².

El paso del Artículo 1 de la Declaración a una definición operativa es significativo, ya que, dada la redacción del texto, podría argumentarse que la Declaración no está destinada a señalar una categoría particular de individuos. El Artículo 1, de hecho, establece un derecho universal –reconocido a todas las personas, ya sea de manera individual o en asociación con otras– a promover y luchar por la protección y realización de los derechos humanos. Tanto el Folleto Informativo n° 29 como las Directrices de la UE interpretan que, aunque toda persona tiene el derecho de defender los derechos humanos, las PDDH son quienes ejercen activamente este derecho, es decir, quienes actúan en base a él.

¹¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Folleto informativo n° 29: Los defensores de los Derechos Humanos: Protección del derecho a defender los Derechos Humanos*, 2004, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>, p. 3.

¹² Consejo de la Unión Europea, *EU Guidelines on Human Rights Defenders*, 2004, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf

Tanto el Folleto Informativo n° 29 como la literatura especializada han destacado la importancia de una definición de PDDH que las identifica “sobre todo, por lo que hacen”. Sin embargo, es importante señalar algunas discrepancias entre estas definiciones y la Declaración. Ambas definiciones parecen ignorar la cuidadosa redacción de la Declaración, que habla de “promover y luchar por la protección y realización” de los derechos humanos, optando en cambio por un lenguaje más directo: “promover y proteger”. Esto parece diluir la distinción entre el papel del Estado y el de las PDDH, una diferenciación que sí se mantiene a lo largo de la Declaración.

Además, la definición de la UE se refiere a los “derechos humanos universalmente reconocidos” como objeto del trabajo de las PDDH, mientras que la Declaración abre este objeto a futuros desarrollos en su Artículo 7. Asimismo, la UE incluye una serie de especificaciones que, a diferencia del sexto inciso del Preámbulo de la Declaración, distinguen entre distintos regímenes de derechos: los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otro, además de un tercer grupo de derechos (los derechos de los miembros de grupos).

Tras definir a las PDDH por sus acciones, el Folleto Informativo n° 29 intenta aclarar el término mediante una extensa enumeración de tareas típicamente realizadas por las PDDH, aunque explícitamente excluye que esta lista sea exhaustiva. También describe algunas características de estas tareas. Como resultado de esta técnica –basada en la ejemplificación–, la definición de las PDDH resulta muy amplia: sus actividades son numerosas y heterogéneas. Además, el Folleto Informativo n° 29 especifica que estas actividades pueden ser profesionales, remuneradas, voluntarias o incluso ocasionales. Al final, el documento concluye que, con tales criterios y técnicas, “es imposible catalogar” las actividades de las PDDH, y por lo tanto, tampoco se puede precisar la identificación de las PDDH a través de sus actividades.

No obstante, el Folleto Informativo n° 29 introduce algunos requisitos mínimos para considerar a alguien PDDH, los cuales han sido adoptados en la regulación de la UE. Estos requisitos son: la aceptación de la universalidad de los derechos humanos, la irrelevancia de la corrección empírica o legal de sus demandas, y el carácter pacífico de la acción emprendida. Mientras que el primer y el tercer requisito pueden utilizarse para excluir a una persona del reconocimiento como PDDH, el segundo limita la posibilidad –generalmente por parte del Estado– de excluir casos en los que las reivindicaciones no estén fundadas correctamente en el derecho internacional de los derechos humanos.

En 2011, ante la falta de eficacia de la Declaración, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos elaboró un comentario al texto con el “propósito de (...) [mejorar] la comprensión por parte de los Estados de las responsabilidades contenidas en la Declaración, así como [difundir] la existencia de este instrumento entre las organizaciones no estatales relevantes”¹³. A diferencia del Folleto Informativo n° 29, este documento no intentó definir a las PDDH, aunque las menciona constantemente y, en la Introducción, las considera titulares de los derechos de la Declaración.

2.3. De categoría contestada a estatus

A pesar de los más de 20 años transcurridos desde la adopción de las definiciones de PDDH por parte de la ONU y la UE –basadas en el Artículo 1 de la Declaración–, y de su uso generalizado, la indeterminación de la expresión “personas defensoras de los derechos humanos” sigue siendo considerada un problema potencial. Por un lado, se ha argumentado que la indeterminación de la definición podría obstaculizar la efectividad de la Declaración. Además, el hecho de que la definición derivada del Artículo 1 sea tan amplia otorga un margen considerable para interpretar quién es o no una PDDH. Esta ambigüedad, junto con la ausencia de criterios claros para determinar esta condición, pueden dificultar la protección de los PDDH por diversas razones.

Definir y reconocer a las PDDH es fundamental para quienes trabajan con ellas, ya sean ONG u organismos internacionales. Una definición clara permitiría a las propias PDDH identificar los mecanismos de protección disponibles o adecuados para su situación. Asimismo, una definición menos indeterminada reduciría el margen de maniobra de los Estados para excluir de la protección a aquellas PDDH que perciben como una amenaza para sus intereses o prácticas, o para etiquetarlas de manera que las hagan más vulnerables a violaciones de derechos humanos. Por último, una definición más precisa contribuiría a que las PDDH obtengan un mayor reconocimiento y una imagen positiva de su labor ante el público en general, lo que, a su vez, podría generar mayor solidaridad y una protección más efectiva a largo plazo.

Sin embargo, este problema sigue siendo abordado de manera marginal en el debate, por varias razones. En primer lugar, la Declaración y las

¹³ Relator Especial sobre los defensores de los derechos humanos, *Comentario a la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos: Una guía esencial para el derecho a defender los derechos humanos*, 2011, p. 14.

definiciones basadas en el artículo 1, independientemente de su precisión, han estado vigentes durante más de dos décadas, y cualquier cambio en la definición podría afectar una serie de políticas, programas y consensos desarrollados durante este tiempo. En segundo lugar, tanto en la literatura académica como en la documentación de ONG y organismos internacionales, la principal preocupación sigue siendo la protección de las PDDH, más que la clarificación conceptual. Además, es evidente que los riesgos y daños que enfrentan las PDDH se derivan principalmente de acciones deliberadas de actores estatales y no estatales, más que de confusiones terminológicas.

Sin embargo, en el debate sobre la definición de las PDDH se pueden observar algunos desarrollos interesantes. Los intentos del Folleto Informativo n° 29 para delimitar la definición de una categoría mediante la introducción de dos requisitos de exclusión –la defensa universal de los derechos humanos y el carácter pacífico de la acción–, han sido criticados por reflejar un tipo específico de PDDH (más institucionalizado y profesional) y no considerar los diversos contextos en los que se desarrollan las luchas por los derechos humanos¹⁴.

En contraste, la Declaración de París y su Plan de Acción, adoptados también en 1998 durante la Cumbre de PDDH¹⁵, intentan compensar la falta de una definición precisa mediante la referencia a elementos prácticos derivados de la experiencia de las propias PDDH, en particular el elemento de la amenaza o el riesgo. Este enfoque marca una diferencia notable respecto a la Declaración de la ONU. Mientras que la Declaración de la ONU se dirige a cualquier persona que promueva los derechos humanos y recupera derechos ya existentes, que corresponden a todas las personas, los documentos de las ONG y organizaciones de defensoras enfatizan elementos específicos que definen a las PDDH como un estatus: las personas defensoras se convierten en objetivos de los regímenes o prácticas que condenan; trabajan bajo medidas sistemáticas para impedir su labor; y su protección requiere un esfuerzo conjunto de múltiples actores.

Aikaterini Koula ha identificado el criterio de riesgo, que el Folleto Informativo n° 29 no reconoce, como el elemento más importante en la defi-

¹⁴ DONDERS, “Defending the Human Rights Defenders”, cit.

¹⁵ The Human Rights Defenders Summit, The Paris Declaration, 10 December 1998, <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/2021/06/act300321998en.pdf>. En 2018 se celebró una nueva Cumbre que renovó el Plan de Acción, https://hrdworldsummit.org/wp-content/uploads/2018/12/ES_Action-Plan-3.pdf.

nición de las PDDH: “La amenaza a la seguridad, la vida y los medios de subsistencia, así como las violaciones de otros derechos humanos fundamentales, como consecuencia de la actividad de las defensoras, es el elemento que distingue a una persona defensora de los derechos humanos defensor de un individuo que simplemente apoya los derechos humanos”¹⁶. A pesar de la mención constante y la creciente preocupación por la seguridad de los PDDH en los informes de la ONU, este elemento no se tiene en consideración para distinguir entre activistas y operadores de derechos humanos y las PDDH, o entre el trabajo en favor de derechos humanos y su defensa. Según Koula, considerar a cualquier persona que apoye los derechos humanos como una PDDH –como hace en muchos casos el Folleto Informativo n° 29– genera confusión y no dirige la protección hacia donde realmente se necesita¹⁷.

En la crítica a las dificultades relacionadas con la definición de las PDDH, puede argumentarse que hay un desplazamiento desde la determinación de una categoría hacia la caracterización de un estatus. Este cambio tiene relevancia tanto teórica como práctica. Una categoría es una clase o división de personas o cosas que comparten características comunes. Sin embargo, ni el Folleto Informativo n° 29 ni las Directrices de la UE logran identificar criterios comunes en el trabajo de las PDDH, y las únicas características compartidas de las PDDH son los requisitos que imponen sus mismas definiciones.

Por el contrario, un estatus se refiere a la situación de algo o alguien en un momento particular de un proceso, o a una clasificación oficial que determina sus derechos o responsabilidades. En este sentido, surge la pregunta: ¿es posible definir las situaciones en las que se encuentran las PDDH y que desencadenarían mecanismos de prevención y protección? ¿Contribuye la Declaración a definir esa situación que calificaría como PDDH no solo a operadores y activistas de derechos humanos, sino también a personas comunes o comunidades que, en un momento dado, deben defender sus derechos fundamentales?

Cuando los derechos humanos mediante los cuales trabajan las PDDH, y que la Declaración sobre personas defensoras recoge expresamente, son restringidos o impedidos, no es posible realizar regularmente el trabajo de defensa de derechos humanos en un entorno propicio. Los derechos humanos, cualesquiera que sean, que estaban siendo promovidos o protegidos por

¹⁶ KOULA, “The UN Definition of Human Rights Defenders: Alternative Interpretative Approaches”, cit. pp. 17-18.

¹⁷ Idem, p. 18.

esa actividad quedan desamparados. Por ejemplo, cuando las personas que trabajan para garantizar el acceso a la educación para niños migrantes no pueden reunirse, expresarse, protestar o recibir fondos para sus actividades, sus derechos bajo la Declaración son violados para impedirles defender los derechos de los niños migrantes, que probablemente ya están siendo vulnerados. Por lo tanto, la restricción y/o violación de los derechos humanos consagrados en la Declaración –los derechos “instrumentales” para la defensa de los derechos humanos– puede entenderse como un primer elemento en la definición de la situación (y del estatus) de las PDDH.

3. LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE PDDH Y DERECHOS HUMANOS

Como se ha señalado, la UE dio rápida continuidad a la Declaración ONU sobre defensores de derechos humanos. Ya en 2004 adoptó un primer documento en materia, las Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos. Este documento establecía objetivos políticos y medidas específicas para apoyar y proteger a las PDDH en terceros países, tanto a través de las delegaciones de la UE como de las misiones de los EMUE.

En 2008, las Directrices fueron objeto de una revisión¹⁸ con base en la experiencia adquirida por las misiones de la UE en su interacción con PDDH, así como en respuesta al deterioro global de las condiciones en las que realizaban su labor. La versión de 2008, que sigue vigente, incorporó nuevas disposiciones relacionadas con la mejora de las herramientas de coordinación e implementación para la asistencia directa a PDDH; el refuerzo del papel de las PDDH en la planificación de estrategias y compromisos locales; un mayor enfoque en los medios para facilitar el trabajo de las PDDH; y el desarrollo del papel de monitoreo y protección de la UE, con un enfoque particular en riesgos y grupos específicos. Se incluye también un mandato operativo específico para colaborar con los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, incluido el Relator Especial sobre los Defensores de los Derechos Humanos. En consonancia con esto, las misiones de la UE han fomentado el uso de la Declaración como herramienta de promoción y educación por parte de las PDDH.

La versión revisada de las Directrices sigue teniendo la Declaración como principal referencia, y no interviene en la definición precedente de

¹⁸ Consejo de la Unión Europea, *EU Guidelines on Human Rights Defenders*, 2008, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/02_hr_guidelines_defenders_en_0.pdf.

PDDH. El nuevo documento no recoge, por tanto, los elementos de la amenaza o el riesgo para determinar con mayor precisión la definición de PDDH o permitir una implementación de las Directrices que evite los problemas de la categorización propuesta, señalados en la sección anterior.

Actualmente, el seguimiento de la implementación de las Directrices está a cargo del Grupo de trabajo sobre Derechos Humanos del Consejo (COHOM). Sin embargo, la implementación de las Directrices ha sido evaluada tanto por las instituciones europeas como por la comunidad académica prácticamente desde su adopción. Ya en 2006, el Consejo hizo una primera evaluación¹⁹, con una serie de recomendaciones para el desarrollo de estrategias locales, que no obtuvieron el resultado esperado²⁰.

A pesar de la revisión de las Directrices en 2008, la preocupación expresada por la comunidad académica y las organizaciones dedicadas a la protección era que la falta de coherencia en su aplicación podía empeorar la seguridad de las PDDH²¹. Esta crítica fue recogida en la resolución del Parlamento Europeo “*On EU Policies in Favour of Human Rights Defenders*”²², que cuestionó la falta de coherencia y eficacia de las medidas de la UE para promover y apoyar a las PDDH en países terceros.

A partir de 2012, cuando la UE establece el Paquete de Derechos Humanos y Democracia, la política de PDDH se integra con la política de derechos humanos de la UE, de la se presenta como un elemento central. El Marco Estratégico sobre Derechos Humanos y Democracia, pieza principal de la política de derechos humanos, se adopta en 2012 junto con su primer

¹⁹ Véase, por ejemplo, Council Conclusions on the First Review of the Implementation of the EU Guidelines on Human Rights Defenders 10111/06, Brussels (6 June 2006), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10111.en06.pdf>.

²⁰ K. BENNETT, *Assessing the Implementation of the European Union Guidelines on Human Rights Defenders: The Cases of Kyrgyzstan, Thailand and Tunisia*, European Commission, June 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/410221/EXPODROI_ET\(2013\)410221_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/410221/EXPODROI_ET(2013)410221_EN.pdf), p. 910.

²¹ FRONT LINE, *A Brief Evaluation of the Implementation of the EU Guidelines on Human Rights Defenders*, 2010, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/do/201/201101/20110110_059hrdeval_en.pdf; K. BENNETT, N. PICHE, S. BASCON, y L. MAHONEY, *Final Report of 2009 Conference report on Security and Protection of Human Rights Defenders*, 2009, <https://repository.londonmet.ac.uk/903/1/conference-report-2009.pdf>.

²² European Parliament Resolution on EU Policies in Favour of Human Rights Defenders, 17

June 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2010-0226>.

Plan de Acción (2012-2014)²³. En este primer plan, la UE destacaba el papel fundamental del compromiso efectivo con la sociedad civil en el funcionamiento de la democracia y la implementación de los derechos humanos. El plan incluía un punto específico (*nº 18. Apoyo efectivo a los defensores de los derechos humanos*), con medidas destinadas a mejorar la información y el acceso de las PDDH a los mecanismos de protección. Sin embargo, la mayoría de las medidas de protección y los fondos asignados seguían dependiendo en gran medida de las misiones individuales en terceros países²⁴.

En 2015 se puso en marcha *ProtectDefenders.eu*, un mecanismo de protección financiado por el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR). Se trata de un mecanismo de respuesta rápida para proporcionar asistencia urgente y apoyo práctico a PDDH en peligro y a sus familias, operado por un consorcio de 12 ONG activas en el ámbito de los derechos humanos. Además, *ProtectDefenders.eu* incluye un programa de reubicación temporal para las PDDH en riesgo dentro de su país, en su región o en el extranjero en caso de una amenaza urgente. También coordina una plataforma de intercambio para actores involucrados en la reubicación temporal (*Plataforma de Reubicación Temporal de la UE*) y apoya la creación de refugios para los PDDH en peligro.

Aunque en los sucesivos planes de acción del Marco Estratégico sobre Derechos Humanos y Democracia, los grupos en situación de vulnerabilidad no han tenido un papel vertebrador de la estrategia de derechos humanos comparable al del primer plan, las PDDH siguen contando con un subgrupo específico de acciones en el segundo plan de acción (2015-2019)²⁵. Estas acciones se enmarcan en el *Objetivo nº 9 Reforzar el apoyo a los defensores de los derechos humanos, en particular en los foros internacionales y regionales*, ubicado en el primer eje (*Estimular la implicación de los agentes locales*). En el plan actual (2020-2024)²⁶, las acciones relativas a las PDDH se distribuyen en dos ejes: el

²³ Marco Estratégico de la UE sobre derechos humanos y democracia y Plan de acción de la UE para los derechos humanos y la democracia, junio de 2012, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/es/pdf>

²⁴ BENNETT, *Assessing the Implementation of the European Union Guidelines on Human Rights Defenders*, cit.

²⁵ Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia, 2015, https://www.consilium.europa.eu/media/30003/web_en_actionplanhumanrights.pdf

²⁶ Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024, 2020, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e9112a36-6e95-11ea-b735-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_2&format=PDF

primero (*Proteger y empoderar a las personas*) y el tercero (*Promover un sistema mundial de derechos humanos y democracia*).

No es el objeto de este trabajo examinar o valorar la política sobre PDDH en general. Independientemente de las consideraciones que se puedan hacer sobre la implementación de esta política²⁷, el aspecto que se quiere subrayar es la limitación de la política de la UE sobre PDDH a la acción exterior y a las relaciones con terceros países. Por ejemplo, el mecanismo *ProtectDefenders.eu* deja claro que, aunque su mandato es global y opera en todo el mundo, no brinda apoyo a PDDH que tengan la ciudadanía de la UE ni a organizaciones registradas en la UE.

Esta exclusión de las PDDH europeas contrasta notablemente con la labor de otras organizaciones europeas, como el Consejo de Europa²⁸, la OCSE²⁹, la Red Europea de Institutos Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI, por sus siglas en inglés)³⁰, y diversas instituciones nacionales de

²⁷ Véase, por ejemplo, AMNESTY INTERNATIONAL, *Defending Defenders? An Assessment of EU Action on Human Rights Defenders*, 2019, https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2019/09/Defending-Defenders_-_An-Assessment-of-EU-Action-on-HRDs.pdf

²⁸ El Consejo de Europa adoptó en 2008 la Declaración sobre la acción del Consejo de Europa para mejorar la protección de los defensores de los derechos humanos y promover sus actividades (disponible en <https://rm.coe.int/09000016805d3e52>). El Comisario para los derechos humanos del CoE tiene entre sus funciones la mejora de la protección y la promoción de las actividades de las PDDH, y desde 2009 hay informes de seguimiento de la implementación de la Declaración, así como documentación sobre la situación de grupos de PDDH específicos, como la Resolución 2254(2024) “Protecting women human rights defenders in Europe” o la Recomendación “Protecting the defenders: Ending repression of human rights defenders assisting refugees, asylum seekers and migrants in Europe”, 2024.

²⁹ En 2014, la OSCE publicó sus Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos. En 2015, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OCSE, junto con la Comisión de Venecia, publicó las Directrices sobre Libertad de Asociación, que se utilizan para evaluar las leyes que afectan al espacio cívico. Ambos documentos han sido utilizados por la OSCE en la evaluación de la situación de las PDDH en Europa en varios informes desde 2017. Véanse Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OCSE), Directrices sobre la protección de los defensores de los derechos humanos, 2014, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/230591.pdf>; OCSE, *The Responsibility of States: Protection of Human Rights Defenders in the OSCE Region* (2014-2016), 2017; OCSE, *The Situation of Human Rights Defenders in Selected OSCE participating States: Final Report of the First Assessment Cycle*, 2021.

³⁰ En mayo 2024, la Red Europea organizó un encuentro entre representantes de Institutos Nacionales y PDDH, véase el Informe Final disponible en <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2024/09/Outcome-report-ENNHRI-exchange-on-human-rights-defenders-May-2024.pdf>.

promoción y protección de los derechos humanos³¹. Estas organizaciones realizan un seguimiento de situación de las PDDH en Europa y han constatado el deterioro generalizado de las condiciones en las que opera, lo que repercute negativamente en la situación de los derechos humanos en Europa.

No obstante, cabe señalar que tanto el Consejo Europeo³² como la Comisión Europea³³ han empezado a utilizar la expresión “PDDH” en referencia al espacio cívico europeo desde 2023, recogiendo también la creciente demanda de protección. Bajo la Presidencia española del Consejo en 2023, se organizó una conferencia con el objetivo de identificar posibles maneras de proteger, apoyar y facilitar un espacio cívico propicio en Europa. Es todavía pronto para evaluar si esta aceptación del término “PDDH” conducirá a la creación de mecanismos de protección adecuados o sistemas de sanción contra los EMUE que incumplan el compromiso con los valores del estado de derecho y la defensa de los derechos humanos. En los documentos tanto de la Comisión como del Consejo, las medidas propuestas se centran más en reforzar y promover los mecanismos existentes de participación de la sociedad civil que en reconocer la variedad de ataques que sufren las PDDH en Europa y en establecer mecanismos de protección acordes a esas amenazas. Algunas excepciones a esta tendencia incluyen la Directiva relativa a las

³¹ Por ejemplo, la Comisión Nacional Consultiva de derechos humanos en Francia emitió una opinión sobre PDDH en noviembre de 2023 <https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2024-07/A%20-%202023%20-%205%20-%20EN%20-%20Opinion%20on%20Human%20Rights%20Defenders%2C%20nov%202023.pdf>.

³² Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: el papel del espacio cívico en la protección y la promoción de los derechos fundamentales en la UE*, 7388/23, 10 de marzo de 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7388-2023-INIT/es/pdf>.

³³ Comisión Europea, *Informe de la Comisión Al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Tutela judicial efectiva y acceso a la justicia. Informe anual de 2023 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*, COM/2023/786 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0786>. Compárese el uso sistemático, en este informe, del término “defensores de los derechos humanos” con el informe del año anterior 2022, que utilizaba la expresión “defensores de los derechos” y que cubría (nota a pie 18): “además de las OSC, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de igualdad y las instituciones del Defensor del pueblo. No incluyen otros organismos independientes, como las autoridades de protección de datos, ni partidos políticos o sindicatos”. Comisión Europea. *Informe de la Comisión Al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un espacio cívico próspero para la defensa de los derechos fundamentales en la UE. Informe anual de 2022 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*, COM/2022/716 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0716>

SLAPP (demandas estratégicas contra la participación pública) y otras medidas aún en desarrollo. En relación con el argumento central de este trabajo, es importante señalar que ni la Comisión ni el Consejo trasladan un interés significativo por abordar la divergencia entre las políticas internas y externas de la UE en la protección de las PDDH. De hecho, solo uno de los puntos de las Conclusiones del Consejo invita a la Comisión a garantizar la coherencia entre el enfoque interno y externo en materia.

Por el contrario, basándose precisamente en la incoherencia de un espacio político que carece de los mecanismos de protección para PDDH que sí aplica fuera de sus fronteras, una coalición informal de organizaciones de derechos humanos ha impulsado un estudio de recomendaciones para establecer mecanismos efectivos de protección de PDDH en Europa³⁴. Este estudio señala explícitamente que la UE cuenta con directrices para apoyar el trabajo de las PDDH fuera de la Unión Europea desde 2004 y con un mecanismo de protección urgente desde 2015, pero que no existe nada similar dentro de la UE. Aunque un ejercicio de mapeo de instrumentos existentes³⁵ previo al estudio de recomendaciones identificó instrumentos e iniciativas de protección en la UE, en general los sistemas de protección son fragmentados³⁶, institucionalmente débiles y en buena parte, dependen de la propia sociedad civil.

4. UNA PERSPECTIVA DECOLONIAL DE LA COHERENCIA: LAS CATEGORÍAS DE DEMARCACIÓN

4.1. La coherencia como problema de la política europea de PDDH

La falta de coherencia y consistencia³⁷ en el discurso y la política de derechos humanos de la UE ha sido señalada repetidamente como un problema

³⁴ K. MCCOURT, Realising protection for Human Rights Defenders and civil society organisations in Europe. Pathways Towards an Effective Protection Ecosystem, October 2024, https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2024/10/PROTECTION-FOR-HRDS_Pathways_October2024.pdf

³⁵ K. MCCOURT, Realising protection for Human Rights Defenders and civil society organisations in Europe. Mapping Paper, October 2024, https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2024/10/PROTECTION-FOR-HRDS_Mapping_October2024.pdf

³⁶ Idem., pp. 21-22.

³⁷ Los términos *coherence*, *consistency* y *cohérence* se utilizan, en gran medida, como equivalentes en las versiones en inglés y francés del *Tratado de la Unión Europea* (TUE) y del *Tratado*

tanto en la literatura académica³⁸ como en el ámbito político, especialmente por parte de ONG y del Parlamento Europeo. En 2022, se publicó un estudio encargado por el Subcomité de Derechos Humanos (DROI) para informar sobre la implementación de las Directrices de la UE³⁹. Hay que señalar que la primera de las recomendaciones del Informe sugiere una actualización de las Directrices para ampliar su alcance y aclarar quién es una persona defensora de derechos humanos, con el fin de “expresar un compromiso político claro con la protección de todos los grupos y categorías de personas defensoras de los derechos humanos que están particularmente en riesgo”⁴⁰. La definición, y la consideración del riesgo en la definición de quién es una PDDH, se ligan en este estudio a la efectiva implementación y a la consistencia en la protección que pueden ofrecer las Directrices. En la sesión del Parlamento Europeo en la que se discutió el informe sobre la implementación de las Directrices, diversas intervenciones remarcaron la cuestión de la coherencia⁴¹.

de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), respectivamente. En la versión en inglés de estos tratados, se prefiere el término *consistency* en lugar de *coherence*. Con mayor frecuencia, el término inglés *consistency* se traduce como *cohérence* en la versión francesa; sin embargo, también hay ocasiones en las que *consistency* se traduce como *être conformes* o *être compatibles*. Existe cierto debate en la literatura sobre la diferencia conceptual entre *coherence* y *consistency*. Generalmente, se acepta que la *coherence* va más allá de la *consistency*, ya que esta última simplemente denota la ausencia de contradicción. No obstante, también se reconoce que estas distinciones conceptuales tienen poca relevancia tanto en el lenguaje de los tratados como en la práctica política. C. GEBHARD, “Coherence” en C. HILL y M. SMITH (ed.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 101-127 (aquí 105-106).

³⁸ T. LEWIS, *Coherence of human rights policymaking in EU institutions and other EU agencies and bodies*. FRAME Report 8.1, 2014, <https://fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/06-Deliverable-8.1.pdf>; D. MORONDO TARAMUNDI, “The search for coherence in the EU’s human rights policy and discourse”, F. GÓMEZ ISA, C. CHURRUCA MUGURUZA, J. WOUTERS (eds.), *EU Human Rights and Democratization Policies. Achievements and Challenges*, Routledge, London and New York, 2018, pp. 72-87.

³⁹ Parlamento Europeo, EU Guidelines on Human Rights Defenders. European Implementation Assessment, August 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730345/EPRS_STU\(2022\)730345_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730345/EPRS_STU(2022)730345_EN.pdf).

⁴⁰ Idem., p. III.

⁴¹ Se mencionaron casos en que la UE ha guardado silencio ante ataques a PDDH muy graves en contextos relacionados con proyectos empresariales en los que están involucradas empresas europeas, así como en conflictos que afectan a sus estrategias geopolíticas. Véase, por ejemplo, la intervención de Miguel Urbán sobre la desaparición de dos defensores ambientales mexicanos en enero 2023 y el asesinato y persecución judicial de líderes de Guapinol. Parlamento Europeo, *Verbatim report of proceedings*, 15 de marzo de 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-03-15-ITM-018_EN.html.

La necesidad de esforzarse por lograr coherencia es un requisito aceptado en la formulación de buenas políticas y está legalmente establecido en el derecho primario de la UE. Aunque la coherencia (y la consistencia) no está definida en ningún documento oficial de la UE, y las investigaciones muestran que las principales instituciones europeas involucradas en la formulación de políticas utilizan estos términos de manera diferente⁴², se considera que la incoherencia puede socavar la efectividad de las políticas de derechos humanos y perjudicar la legitimidad y credibilidad de la UE como actor global en materia de derechos humanos.

La representación de la coherencia como un problema en relación con la acción de la UE en materia de derechos humanos y de PDDH sigue de cerca la representación dominante del problema de la coherencia política en general, es decir, la “unidad de acción”. En este sentido, podemos ver desde el primer plan de acción del Marco Estratégico el desarrollo de una serie de medidas dirigidas al fortalecimiento de la coordinación institucional y de la unificación de procedimientos, que se prolongan hasta las Conclusiones del Consejo de 2023 sobre el fortalecimiento del espacio cívico. Esta representación del problema de la coherencia asume que la divergencia entre los resultados obtenidos y los esperados es consecuencia de fallos o deficiencias en el diseño o en la implementación de la política.

Sin embargo, en el ámbito de las políticas de derechos humanos hay otra representación del problema de la coherencia que ha jugado un papel menor en los Planes de Acción del Marco Estratégico, pero que tiene una importancia fundamental⁴³. En esta segunda representación del problema, la coherencia se refiere a la “unidad de principio”, y su ausencia afecta gravemente la credibilidad de la UE debido a acusaciones de dobles estándares. La coherencia como “unidad de principio” podría traducirse como compatibilidad o conformidad y requiere, tal como planteaba el segundo Plan de Acción, “aumentar la coherencia de las políticas de la UE *desde un punto de vista de derechos humanos*”⁴⁴, es decir, asegurar que las políticas europeas están alineadas con el respeto a los derechos humanos.

⁴² LEWIS, Coherence of human rights policymaking in EU institutions and other EU agencies and bodies, cit.

⁴³ MORONDO TARAMUNDI, “The search for coherence in the EU’s human rights policy and discourse”, cit.

⁴⁴ Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia, cit. (cursivas añadidas).

4.2. La división externo/interno en el problema de la coherencia

Las dicotomías suelen ser un indicador relevante para desentrañar cómo se configura un problema en el contexto de una política determinada⁴⁵. En el caso de la política europea sobre PDDH, la dicotomía más evidente es la que divide las políticas internas de la acción externa de la UE. La relevancia de esta dicotomía está reforzada por el hecho de que también se aplica a la política de derechos humanos de la UE, dentro de la cual se integra la política sobre PDDH. La división entre lo interno y lo externo permite comprender la crítica de incoherencia en el compromiso de la UE con los derechos humanos⁴⁶.

Para entender plenamente cómo opera esta dicotomía en relación con las PDDH, es necesario examinar primero su funcionamiento dentro del marco más amplio de la política de derechos humanos de la UE. En este contexto, la distinción interno/externo desempeña un papel fundamental, ya que marca la diferencia entre derechos fundamentales y derechos humanos. Esta “tendencia a dividir la formulación de políticas en esferas internas y externas lleva a la posibilidad indeseable de crear un sistema de dos niveles (...) que socavaría los principios de universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos”⁴⁷. Este sistema de doble estándar se sostiene en dos discursos diferenciados sobre derechos humanos. La literatura ha identificado el “alcance de la incoherencia interna-externa (...) en tres áreas principales de actividad discursiva y práctica en materia de derechos humanos”: definiciones de derechos humanos, niveles de escrutinio y aplicación⁴⁸. Es decir, aunque la UE reitera constantemente el papel fundamental de la dignidad

⁴⁵ Se sigue aquí el modelo de problematización propuesto por Carol Bacchi, “What’s the problema represented to be?” o WPR. Bacchi recomienda dirigir nuestra atención a las dicotomías: “Gran parte del debate público se basa en binarios o dicotomías (...) Invariablemente, los binarios simplifican relaciones complejas. Por lo tanto, debemos observar dónde aparecen en las políticas y cómo funcionan para moldear la comprensión del problema”. C. BACCHI, *Analysing Policy: What’s the problem represented to be?* Pearson Australia, Frenchs Forest, 2009, p. 7.

⁴⁶ Siguiendo el funcionamiento de esta dicotomía la incoherencia podría ser interna/interna (cuando las políticas de los EMUE o la UE no cumplen con sus propios estándares de derechos humanos), interna/externa (cuando los EMUE o la UE no cumplen con estándares que demandan a países terceros) o externa/externa (cuando la UE no exige los mismos estándares de derechos humanos a diferentes países terceros).

⁴⁷ LEWIS, *Coherence of human rights policymaking in EU institutions and other EU agencies and bodies*, cit., p. 81.

⁴⁸ A. WILLIAMS, *EU Human Rights Policies. A Study in Irony*. Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 79 ss.

humana y los derechos humanos, y hace referencia a los principios de universalidad e indivisibilidad⁴⁹, su acción política traza una división bastante clara. Internamente, se ha observado que la UE se refiere casi exclusivamente a los “derechos fundamentales”, cuyas fuentes principales son el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. En este ámbito, el lenguaje utilizado es el de la protección. Las referencias a los “derechos humanos” se sitúan, en cambio, en el ámbito de la acción exterior de la UE. Las fuentes de los derechos humanos son más amplias, en el derecho internacional de los derechos humanos tanto a nivel de la ONU como de los sistemas regionales. Aquí, el lenguaje preferido es el de la promoción de los derechos humanos, y cualquier expresión que implique un compromiso más fuerte de respeto (cumplir, obedecer, etc.) se refiere no a la acción de la UE ni a sus Estados miembros, sino a los terceros países involucrados en la política exterior.

Este tipo de análisis sobre la incoherencia interno/externo permite acercarse a cuestiones que generalmente quedan silenciadas cuando representamos la incoherencia como un problema de “unidad de acción”.

En primer lugar, muestra que, aunque la mayoría de las críticas a la UE por parte de organismos internacionales y ONG denuncian su falta de consistencia en relación con los derechos humanos⁵⁰, la mayor parte del análisis de las instituciones de la UE sobre la coherencia en derechos humanos desvía el foco de su propia acción. La UE plantea el problema de la incoherencia como un fallo *in vigilando*, porque no exige a sus EMUE o a todos sus socios el mismo nivel de compromiso con los derechos humanos. En cualquier caso, la narrativa dominante en la UE sugiere que las violaciones de derechos humanos son cometidas por otros, pero no por la propia acción de la UE.

En segundo lugar, en el debate de la UE sobre la coherencia apenas hay referencias al estatus normativo de los derechos humanos, es decir, al hecho de que son normas jurídicas (tanto principios como reglas). Los documentos rele-

⁴⁹ La adhesión a los principios de universalidad e indivisibilidad se ha destacado en los informes anuales del Consejo sobre derechos humanos desde 1999, y todavía se considera en gran medida un punto vulnerable que permanece abierto en la contestación a la doctrina de los derechos humanos también por parte de otras instituciones europeas. Véase, por ejemplo, Parlamento Europeo, *Report on the Annual Report on human rights and democracy in the world and the European Union's policy on the matter 2015*, of 28 November 2016, A8-0355/2016.

⁵⁰ Véanse, por ejemplo, las intervenciones del Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes o de la FRA en relación con la llamada crisis migratoria y de refugiados.

vantes de las principales instituciones de la UE discuten los derechos humanos principalmente en términos de valores⁵¹, o los denominan “consideraciones de derechos humanos” cuando se refieren a su incorporación en la política de la UE⁵². En ninguna parte de la documentación examinada se describen los derechos humanos en términos de límites o restricciones a la acción política (de la UE), a pesar de que su función como límites al poder y a la soberanía es lo que les convirtió en el mecanismo de legitimidad que conocemos hoy⁵³.

4.3. Una lectura decolonial del problema de la coherencia en el debate sobre PDDH

Una lectura crítica que problematice el debate sobre la coherencia permite sacar a la luz estos dos asuntos que vertebran la política de derechos humanos de la UE en la dicotomía política interna / acción exterior: El primero es el silenciamiento sobre el cumplimiento, por parte de la propia UE (en cualquiera de sus niveles de competencia, autoridad o agencia), de los estándares de derechos humanos. El segundo es la omisión de la naturaleza de los derechos humanos como estándares que regulan lo que puede decidirse y hacerse (lo que es compatible o conforme con dichos estándares) por parte de las instituciones de la UE y de los Estados miembros.

Ambos asuntos explican la incoherencia –la falta de conformidad– de la acción política de la UE con los derechos humanos. Ejemplos de esta incoherencia incluyen: el Paquete de Facilitación, los acuerdos comerciales que incorporan medidas para la detención de flujos migratorios, la inclusión de países con condenas por violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos en la lista de “países seguros”, la falta de control efectivo sobre las empresas europeas y su impacto en derechos humanos, entre otros.

Si se analiza de manera aislada, estas contradicciones podrían interpretarse –y han sido interpretadas– como una muestra de hipocresía. Se suele señalar que

⁵¹ Los valores, a diferencia de los principios, no tienen operador deóntico. Son deseables, quizá inspiradores, pero no obligatorios (ni permitidos ni prohibidos).

⁵² Véase, por ejemplo, en el Plan de Acción (2015-2019), “integrar consideraciones de derechos humanos en la evaluación de impacto realizada para las propuestas legislativas y no legislativas” (p.3), “integrar consideraciones de derechos humanos en todos los aspectos de la acción exterior de la UE y en los aspectos externos de las políticas internas” (p.5) y “la necesidad de que la Comisión, junto con el HR/VP, incorporen más consideraciones de derechos humanos en los aspectos externos de las políticas de la UE” (p.6).

⁵³ A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma, 2005.

la UE habla de derechos humanos, pero no los aplica en su propia acción, como ha indicado el Parlamento Europeo al exigir que la UE “lidere con el ejemplo”⁵⁴. Esta última sección propone desentrañar la falta de conformidad más allá de su constatación o de la hipocresía, ya que la hipocresía es un fingimiento de cualidades o sentimientos que esconden los que *verdaderamente* se experimentan.

Entre las principales críticas al marco internacional de derechos humanos, la perspectiva decolonial juega un papel clave, particularmente en la denuncia del carácter eurocéntrico de los derechos humanos y de su teoría. Se argumenta que la raíz occidental de los derechos humanos constituye un fallo *ab origine*, que impide una verdadera universalidad⁵⁵. Elementos como el antropocentrismo, el individualismo, y el secularismo, fundamentales en la tradición europea de los derechos humanos, generan tensiones con otras cosmovisiones que aún existen en diversas zonas del mundo, especialmente en territorios que han sufrido colonización. Los marcos regulatorios de los derechos humanos, por importantes que sean y aunque hayan podido ser usados también en la lucha de liberación y por la descolonización⁵⁶, tienden a marginar o ignorar completamente las tradiciones jurídicas, las filosofías y las prácticas epistémicas de las culturas no occidentales. La literatura decolonial ha denunciado este falso universalismo y ha propuesto diversas estrategias para “descolonizar” los derechos humanos que implican dar mayor reconocimiento a esas tradiciones legales y modelos de justicia que han sido suprimidos por el aparato global de los derechos humanos. Estas propuestas incluyen, por ejemplo, reconocer las contribuciones al régimen internacional de derechos humanos de países históricamente excluidos al tiempo de la formulación de la Declaración⁵⁷, ampliar el reconocimiento de las diferentes raíces culturales en los valores y relaciones protegidas por los derechos humanos⁵⁸, o fomentar el pluralismo jurídico y normativo.

⁵⁴ Es una llamada recurrente en las intervenciones del Parlamento Europeo sobre derechos humanos: una de las últimas, la Resolución de 28 de Febrero de 2024 sobre derechos humanos y democracia en el mundo y la política de la Unión Europea en materia – informa anual 2023 (2023/2118(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0106_EN.pdf.

⁵⁵ M. MUTUA, “Human Rights and Powerlessness: Pathologies of Choice and Substance”, *Buffalo Law Review*, núm. 56, 2008, pp. 1027-1034.

⁵⁶ J.M. BARRETO, “Decolonial Thinking and the Quest for Decolonising Human Rights”, *Asian Journal of Social Science*, núm 46, 2018, pp. 484-502.

⁵⁷ S. JENSEN, *The Making of International Human Rights. The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, la revisión en J. DONNELLY, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2013 (3ª ed.), o en BARRETO, “Decolonial Thinking and the Quest for Decolonising Human Rights”, cit., p. 490 y ss.

El enfoque decolonial en este trabajo, sin embargo, no se centra en el diálogo intercultural ni en el reconocimiento de múltiples raíces para los derechos humanos. La preocupación de este trabajo no es la falsa universalidad de los derechos humanos o del conocimiento europeo, sino la idea de que los derechos humanos, al igual que otros constructos culturales europeos, han servido –y siguen sirviendo– como herramientas para mantener la lógica colonial de los países europeos y de la tradición cultural europea.

Como advierte Aníbal Quijano⁵⁹, el colonialismo no consiste simplemente en la conquista de territorios, sino en la dominación de los sistemas de conocimiento, las formas del conocimiento y los sistemas de gobierno. La colonialidad del poder se refiere a las jerarquías sociales, políticas y económicas establecidas durante la dominación colonial, que siguen vigentes porque continúan estructurando las relaciones de poder.

En el ámbito de los derechos humanos, la colonialidad del poder se manifiesta no sólo a través de la imposición de un marco regulatorio que refleja exclusivamente formas del conocimiento jurídico y moral europeas, sino mediante el uso de ese marco para perpetuar jerarquías de poder entre Europa y el resto del mundo.

Y esto se refleja perfectamente en la política diferenciada sobre el eje interior/exterior de la UE tanto de derechos humanos como de PDDH. Desde una perspectiva decolonial, los dos elementos silenciados que nos muestra la problematización de la incoherencia –la resistencia de la UE a someterse a los estándares de derechos humanos, y su negativa a reconocerlos como límites efectivos a su acción política– revelan la forma en la que UE y sus Estados miembros se auto-comprenden en relación con los derechos humanos.

La auto-comprensión tiene un papel fundamental en las políticas europeas de derechos humanos y de PDDH. Se repite constantemente que los derechos humanos son valores fundacionales de la UE, que forman parte de su “ADN”⁶⁰. A las críticas sobre el eurocentrismo de los derechos humanos se ha respondido en varias maneras –buscando universalizarlos mediante otras aportaciones⁶¹, reivindicando sus raíces europeas como un mejor estándar

⁵⁹ A. QUIJANO, “Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America, *International Sociology*, núm. 15, vol. 2, pp. 215-232.

⁶⁰ Declaración de 10 de diciembre de 2020 del vicepresidente de la Comisión / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (VP/AR), Josep Borrell, en el Consejo de Asuntos Exteriores.

⁶¹ Por ejemplo, J. DONNELLY, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, cit.

de los derechos humanos⁶², o incluso admitiendo que esas raíces europeas imposibilitan su aplicación universal⁶³. Sin embargo, en la literatura académica europea/occidental no se cuestiona que los derechos humanos sean un producto europeo. De ello, parece deducirse que los países europeos los llevan incorporados (su “ADN”). Nadie parece reparar en que –aunque la cuna de los derechos humanos pueda estar en disputa– hay pocas dudas de que los hechos que motivaron su formulación en la Declaración Universal ocurrieron en Europa y fueron protagonizados por actores europeos. Este proceso de silenciamiento y apropiación ha permitido a las instituciones europeas (UE y Estados miembros), así como a la población europea en general, desarrollar una auto-imagen impostada de su relación con los derechos humanos. Desde la perspectiva decolonial, esta auto-comprensión se ha representado a través del concepto del “salvador”⁶⁴. Europa se percibe a sí misma como la promotora y defensora de los derechos humanos a nivel global, sin reconocer su papel en la perpetuación de estructuras de poder que contradicen esos mismos principios. Esto se refleja en la acción exterior de la UE, donde se compromete a promover los derechos, pero no a usarlos como límite para sus propias decisiones políticas en ese ámbito. En otras palabras, los derechos humanos se imponen como exigencias a los países terceros, pero no como restricción a las acciones de la UE en su política exterior.

En el caso de la política de protección de PDDH, esta misma lógica explica la inversión en el discurso producido por la división política interna / acción exterior, si lo comparamos con la política de derechos humanos. Como se indicaba anteriormente, el discurso sobre derechos humanos distingue la “protección” de los derechos fundamentales dentro de la UE de la “promoción” de los derechos humanos en la acción exterior. En el área de las PDDH, sin embargo, el uso está invertido: “protección” de PDDH en la acción exterior, y “promoción” de la participación en el espacio cívico de la UE. Esta inversión del discurso está en consonancia con una construcción de la defensa de los derechos humanos, y de la existencia misma de las PDDH,

⁶² Por ejemplo, M. IGNATIEFF, *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton University Press, Princeton, 2001 (trad. esp., *Los derechos humanos como política e idolatría*, Paidós, Barcelona, 2003).

⁶³ Por ejemplo, C. DOUZINAS, “Six Theses on the End(s) of Human Rights”, *Finnish Yearbook of International Law*, núm. 11, 2000, pp. 201-19; J. KLABBERS, “Glorified Esperanto? Rethinking Human Rights”, *Finnish Yearbook of International Law*, núm. 13, 2002, pp. 63-77.

⁶⁴ M. MUTUA, “Savages, Victims and Saviors: The Metaphor of Human Rights”, *Harvard International Law Journal*, núm. 42, vol. 1, 2001, pp. 201-245.

como indicadores de un espacio en donde los derechos no están asegurados: en la UE los derechos humanos están “protegidos” por los Estados miembros y las instituciones europeas y, por tanto, no necesitan ser defendidos; en los países terceros, el enfoque se invierte, la UE promueve los derechos humanos, generalmente no garantizados por los países terceros, y por ello, es necesario proteger a las PDDH.

La política europea de protección de PDDH refleja, por tanto, la incoherencia que produce la lógica colonial en varios planos. En primer lugar, las diferencias en la protección que se da a diversos casos de PDDH, denunciadas por organizaciones y en el Parlamento Europeo. Las PDDH no encuentran protección cuando su acción no encaja en la política exterior de la UE, porque se enfrentan a sus intereses económicos o geopolíticos, o porque son grupos o activistas sin suficiente peso diplomático o político. En segundo lugar, la resistencia a categorizar como PDDH a quienes, en la UE, realizan trabajo de defensa de los derechos humanos y sufren por ello riesgos y violaciones de sus derechos fundamentales, y la exclusión de estos casos de los mecanismos de protección. En ambos casos, la definición de las PDDH basada en una categorización no susceptible de determinación precisa resulta conveniente para el uso (neo)colonial de estas políticas. Una definición de las PDDH basada en el riesgo o la violación de derechos fundamentales, muestra –dentro de la diversa gravedad o extensión de los ataques a las PDDH en el mundo– el continuum del riesgo, el deterioro de la situación en Europa, y la necesidad de protección. Muestra, además, que los derechos humanos no están “incorporados” por default en el ADN europeo, y deben ser defendidos porque los gobiernos y las instituciones de la UE los restringen y los violan. Finalmente, muestra que si la universalidad de los derechos puede tener algún significado es que quien sostiene ese principio está obligado, en su propia acción, a reconocer esos derechos universalmente y no en manera selectiva según otros intereses.

5. CONCLUSION

Este trabajo problematiza la política de la UE en materia de protección de PDDH. Mimetizada en una discusión sobre la indeterminación de la definición de la categoría PDDH, la UE ha desarrollado un enfoque que, de manera implícita, asume la inexistencia de PDDH dentro de sus propios Estados miembros, empleando esta categoría exclusivamente en relación con

terceros países. Desde una perspectiva crítica y con un enfoque decolonial, este trabajo sostiene que el uso de la categoría PDDH en el discurso europeo refuerza una dicotomía interno / externo, que ha sido ya denunciada como problemática en la política de derechos humanos de la UE. En este marco, los “derechos humanos” se asignan a la política exterior como una exigencia que impone valores y estándares que tienen que cumplir (algunos) terceros países, mientras que los “derechos fundamentales” quedan reservados para su aplicación dentro de las fronteras UE.

Si bien este análisis no busca minimizar la magnitud ni la gravedad de la violencia que sufren las PDDH en diversas regiones del mundo, se examina la resistencia de la UE a aplicar esta categoría al activismo dentro de su propio territorio, a pesar del deterioro progresivo del espacio cívico europeo. Este posicionamiento traza líneas ideológicas de matriz colonial: aunque las PDDH en Europa no sufren el mismo nivel de violencia que en otras regiones, sí enfrentan un incremento en el acoso, las amenazas, las campañas de difamación, la criminalización y los obstáculos legales y administrativos para realizar su labor. La solidaridad, que es un valor fundamental de los derechos humanos, se ve progresivamente restringida, desalentada y reprimida en la UE.

En este contexto, si la expresión “personas defensoras de derechos humanos” no logra captar los riesgos y agresiones que afectan a quienes defienden los derechos humanos en el espacio europeo, y su definición no es la de un estatus que da acceso a la protección, su uso puede seguir siendo el de una herramienta de demarcación que refuerza la dicotomía interno / externo. La categoría PDDH puede seguir operando así bajo una lógica de dominación que contribuye a la supresión de la responsabilidad de los Estados europeos en la violación de los derechos humanos.

DOLORS MORONDO TARAMUNDI
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Universidad de Deusto
Avenida de las Universidades 24
E-48007 Bilbao
e-mail: dolores.morondo@deusto.es