

España: Una agenda de derechos humanos para Comunidades Autónomas y Ayuntamientos

Recomendaciones de AI con motivo de las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2011

21 de Junio de 2011

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



DOCUMENTO PÚBLICO

SECRETARIADO ESTATAL. FERNANDO VI, 8, 1º IZDA. 28004 MADRID
Telf.: + 34 91 310 12 77 Fax: + 34 91 319 53 34 E-mail: info@es.amnesty.org Web:
www.es.amnesty.org

INDICE

1. Introducción	3
2. Compromiso con un Plan Nacional de Derechos Humanos	5
3. De puertas hacia dentro	5
3.1 Lucha efectiva contra el racismo y la discriminación	6
3.2 Fuerzas de seguridad que defienden y respetan los derechos humanos	8
3.3 Por encima de todo, el interés de los y las menores	10
3.4 Más protección y menos impunidad frente a la violencia de género	13
3.5 Garantizar derechos económicos, sociales y culturales	15
3.6 Educar en derechos humanos, educar para el futuro	16
4. Más allá de las fronteras	18
4.1 Relaciones exteriores para los derechos humanos	18
4.2 Iniciativas a favor de los derechos humanos en el exterior	19
4.3 Una cooperación que proteja y defienda los derechos humanos	21
Compromiso de 10 puntos con los derechos humanos para Comunidades Autónomas y Ayuntamientos	24

ESPAÑA: Una agenda de derechos humanos para Comunidades Autónomas y Ayuntamientos

Recomendaciones de AI con motivo de las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2011

1. Introducción

El domingo 22 de mayo de 2011, trece de las diecisiete comunidades autónomas españolas celebraron elecciones a sus parlamentos: Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Valencia. Al mismo tiempo tuvieron lugar también las elecciones para los más de ocho mil ayuntamientos existentes en el Estado español.

Los gobiernos y parlamentos autonómicos y las corporaciones locales elegidos en esas elecciones tienen un papel fundamental que jugar durante los próximos cuatro años en la protección de los derechos humanos en España, ya que cuentan con competencias en ámbitos que afectan directamente a estos derechos, ya sea en materia de sanidad, educación o justicia -en el caso de 11 de las 17 Comunidades Autónomas con competencias transferidas en esta materia-, entre otros. Ámbitos en los que es posible, por ejemplo, impulsar medidas para luchar contra el racismo y la discriminación, proteger a las mujeres y niñas de la violencia de género, asegurar que se respetan los derechos de los y las menores, fortalecer las garantías de los derechos económicos, sociales y culturales o asegurar que las fuerzas de seguridad de ámbito local y autonómico respetan plenamente los derechos humanos y cuentan con la formación adecuada para protegerlos.

Amnistía Internacional quiere recordar además la importancia de que España siga contando en el futuro con un Plan Nacional de Derechos Humanos¹. Tal y como se estableció en la Conferencia Mundial de Viena (1993) y en las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el Gobierno español aprobó el 12 de diciembre de 2008 el Plan de Derechos Humanos para la presente legislatura. Amnistía Internacional considera que este es un instrumento fundamental para la defensa y la protección efectiva de los derechos humanos tanto en el territorio del Estado como en otros países -a través de la acción exterior, bilateral y multilateral-, y por ello pide también a Comunidades Autónomas y Ayuntamientos que exijan la consolidación en futuras legislaturas de este importante instrumento, . Todas las autoridades deben comprometerse con la existencia y cumplimiento de un plan, y consolidarlo para la próxima y siguientes legislaturas.

Cuando los derechos humanos no son respetados en el Estado español las víctimas, en su búsqueda de protección o justicia, a menudo se encuentran con que las administraciones autonómicas y locales son sus primeras interlocutoras. Y está en manos de esas administraciones dar la respuesta adecuada. Además, tanto Comunidades Autónomas como Ayuntamientos cuentan con instrumentos para instar al Gobierno español a la protección de los derechos humanos y al establecimiento de estándares que aseguren una protección mínima homogénea de los mismos en todo el territorio del Estado, tanto a través de declaraciones institucionales o mociones como a través de su participación en órganos como la *Federación Española de Municipios y Provincias* en el caso de los ayuntamientos o en *Consejos Territoriales e Interterritoriales y Conferencias Sectoriales*, en el caso de las Comunidades Autónomas.

¹El Plan actual fue adoptado el 12 de diciembre de 2008 y su periodo de vigencia es el de la actual legislatura.

También tienen estas administraciones la responsabilidad de contribuir al respeto de los derechos humanos fuera del territorio español, tanto en el marco de sus relaciones exteriores y contactos con autoridades de otros países como garantizando el respeto de los derechos humanos en los acuerdos y convenios que con ellos alcancen y, de manera muy directa, a través de su cooperación al desarrollo. Además pueden jugar un importante papel instando al Gobierno central y a los grupos parlamentarios a actuar a través de iniciativas como declaraciones institucionales o mociones sobre preocupaciones de derechos humanos o por personas concretas.

Por todo ello, Amnistía Internacional propone en este documento una agenda de derechos humanos para poner en marcha en la legislatura que ha comenzado tras las elecciones del pasado mes de mayo para los Ayuntamientos y buena parte de las Comunidades Autónomas, así como insta a los gobiernos y parlamentos del resto de Comunidades Autónomas a incorporar también estas propuestas.

Las recomendaciones efectuadas en este documento se sintetizan en un compromiso de 10 puntos que Amnistía Internacional propone que sean adoptados por Comunidades y Ayuntamientos, para que sean desarrollados y llevados a la práctica desde los respectivos gobiernos y con la colaboración -y también el control- de quienes ejercerán en ese periodo la oposición.

Finalmente, Amnistía Internacional quiere una vez más expresar su respeto a la organización político-administrativa del Estado y al marco competencial existente en España, pero también recordar que corresponde a los Estados garantizar y rendir cuentas por el respeto y la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en sus territorios. Por ello, además de pedir a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos responsabilidades y compromisos explícitos con los derechos humanos, Amnistía Internacional insta al Gobierno español a establecer estándares mínimos para la protección de estos derechos en los distintos ámbitos abordados en este documento.

2. Compromiso con un Plan Nacional de Derechos Humanos

Cuando, en diciembre de 2008 y coincidiendo con el 60º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Gobierno español aprobó en Consejo de Ministros un Plan Nacional de Derechos Humanos para la legislatura, Amnistía Internacional valoró muy positivamente una medida que, además, la organización había estado demandando durante años. La adopción de ese Plan daba cumplimiento a una petición de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 y con ello España se sumaba a los 28 países que ya han dado ese paso.

Un Plan de Derechos Humanos es un instrumento fundamental para la defensa y protección efectiva de los derechos humanos, tanto en el interior como a través de la política exterior, por lo que debe mantenerse en el tiempo, enriquecerse y consolidarse como un elemento central de la política española. Por ello, y dado que la vigencia del Plan actual sólo alcanza la presente legislatura, Amnistía Internacional pide al Gobierno y a los partidos políticos un compromiso expreso que garantice que España contará con un Plan Nacional de Derechos Humanos tanto en la próxima legislatura como en las siguientes.

Además, la aprobación de un nuevo Plan permitiría subsanar las ausencias y debilidades del actual y mejorar los procedimientos para su puesta en práctica y su evaluación. El Plan actual incluye 172 medidas - que no siempre cuentan con objetivos claros y concretos, líneas de acción par alcanzarlos, recursos disponibles, calendarios de ejecución e indicadores que permitan evaluar los avances. Además, los mecanismos establecidos para el seguimiento del avance del Plan -las llamadas *fichas de seguimiento*-, no son públicos y por tanto no facilitan ese seguimiento por parte de las organizaciones de la sociedad civil ni el control por parte de los grupos parlamentarios. La elaboración de un nuevo Plan es una oportunidad para introducir mejoras en todos esos aspectos.

Siendo el Plan Nacional de Derechos Humanos una iniciativa que debería tener un mayor alcance y relevancia Amnistía Internacional pide a Comunidades Autónomas y Ayuntamientos que se sumen a los esfuerzos por conseguir su consolidación y su mejora instándolos a:

- Adoptar iniciativas públicas de apoyo a la existencia de un Plan Nacional de Derechos Humanos consolidado más allá de la actual legislatura.
- Instar públicamente a Gobierno y grupos políticos representados en el Parlamento español a comprometerse expresamente con la elaboración de un nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos.
- Abogar por la adopción de un Plan Nacional de Derechos Humanos con vocación de continuidad y enriquecimiento, y que incluya medidas concretas, objetivos claros, indicadores medibles y plazos para cada una de las medidas establecidas, así como que incluya mecanismos de seguimiento y evaluación transparentes y que faciliten el control por parte tanto de la sociedad civil como de las fuerzas parlamentarias.

3. De puertas hacia dentro

Amnistía Internacional incluye en este apartado distintas recomendaciones que pueden ser puestas en marcha, en el marco de sus respectivas competencias, por los gobiernos y parlamentos autonómicos y las corporaciones municipales, para impulsar mejoras en la situación de los derechos humanos en ámbitos como la lucha contra el racismo y la discriminación, la actuación de las fuerzas de seguridad, el respeto a los derechos de los y las menores, la protección efectiva de las mujeres y niñas frente a la violencia de género, las

garantías de los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas y la educación en derechos humanos.

3.1 Lucha efectiva contra el racismo y la discriminación

El racismo es un ataque contra el concepto mismo de la universalidad de los derechos humanos, ya que de forma sistemática niega a ciertas personas el pleno disfrute de sus derechos humanos sólo por su color, raza, etnia u origen nacional. Ataca directamente el principio fundamental sobre el que se basa la Declaración Universal de Derechos Humanos: que los derechos humanos son inherentes a la persona y que deben disfrutarse todos sin distinción. El racismo y otras formas de discriminación se basan en la negación y el menosprecio de la diferencia. Sin embargo, el trato igualitario no es una concesión. El derecho a no ser discriminado es una obligación que todos los gobiernos deben respetar, proteger y realizar.

La xenofobia, el racismo y la discriminación -incluyendo la que sufre la comunidad gitana- continúan siendo invisibles en España, donde no existen datos oficiales que permitan conocer la magnitud o alcance de la discriminación en sus diversas formas. Las carencias relativas al registro y análisis de datos sobre incidentes de índole racista, así como la ausencia de órganos independientes de investigación impiden conocer con precisión las dimensiones de la discriminación en España.

Sin embargo, las situaciones de discriminación existen, tal como recogen los informes de los organismos internacionales de derechos humanos. El propio Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Oberaxe), en su informe de 1010 "*Evolución del racismo y la xenofobia en España, 2009*", alerta del incremento de las percepciones negativas y de rechazo hacia los extranjeros. Y el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 aprobado por el Gobierno español en 2007 ya reconocía que "la presencia de un número importante de personas inmigrantes ha hecho surgir, en distintos campos de la vida social, como el empleo, la educación, o la vivienda, situaciones de discriminación por el origen racial o étnico que es preciso combatir como un primer paso para garantizar la igualdad de oportunidades".

Amnistía Internacional viene recordando de forma insistente la necesidad de que España adopte medidas concretas, rápidas y decisivas para luchar eficazmente contra cualquier forma de discriminación. En un contexto de crisis económica esas medidas se hacen aún más urgentes, y más aún si se tienen en cuenta algunos de los debates que han tenido lugar en España en los últimos años, como la polémica suscitada en algunos centros escolares sobre el uso del velo para cubrirse la cabeza por parte de algunas alumnas o las iniciativas para prohibir que las mujeres usen el velo integral en edificios y espacios públicos. Este último debate ha sido particularmente importante en Cataluña, donde varios ayuntamientos -el de Lleida y otros cuatro ayuntamientos de Tarragona- han dado pasos para prohibir el velo integral en dependencias municipales.

En ambos casos Amnistía Internacional ha defendido que la forma en que deciden vestirse las personas puede ser una expresión importante de su identidad o de sus creencias religiosas, culturales y personales, y por tanto es un derecho individual que no puede restringirse de forma arbitraria. Quienes han defendido esas prohibiciones a menudo han alegado que son necesarias para combatir la discriminación y salvaguardar la igualdad de género; sin embargo, en opinión de Amnistía Internacional no se puede combatir la discriminación con discriminación, y la igualdad de género no se promueve imponiendo las prendas que pueden o no vestir las mujeres, sino garantizando que cuentan con las condiciones necesarias para tomar sus propias decisiones y llevarlas a cabo efectivamente y sin coacción.

Otro debate que ha podido exacerbar el racismo y la xenofobia ha sido el promovido por algunos ayuntamientos que han propuesto que los padrones municipales incluyan solamente a las personas inmigrantes que tengan permiso de residencia, pero no a quienes no tengan regularizada su situación. Con ello se negaría a las personas inmigrantes sin permiso de

residencia un documento que no sólo acredita su presencia en un municipio sino que también abre la puerta al disfrute de derechos establecidos por ley, como el derecho a la salud y a la educación. Este tipo de iniciativas para imponer requisitos adicionales a los establecidos en la Ley de Extranjería no sólo contravendrían dicha Ley, sino también el cumplimiento de obligaciones internacionales contraídas por España, además de exacerbar sentimientos xenófobos, racistas y discriminatorios. Amnistía Internacional quiere recordar que la última Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban en 2009 instó a los Estados a que “adopten todas las medidas posibles para garantizar que todas las personas, sin discriminación, estén inscritas en el registro y tengan acceso a la documentación necesaria que refleje su identidad jurídica y les permita beneficiarse de los procedimientos y recursos legales disponibles y las oportunidades de desarrollo”.

Amnistía Internacional insta a los gobiernos y parlamentos autonómicos y a las corporaciones municipales, en el marco de sus competencias, a:

- Recopilar **datos desglosados** sobre el acceso de los diferentes grupos y minorías a la sanidad, educación y vivienda, con el fin de detectar la discriminación directa o indirecta que puedan sufrir estos colectivos o individuos pertenecientes a los mismos.
- Elaborar **planes locales y autonómicos integrales de lucha contra el racismo y la discriminación** que contengan medidas concretas para eliminar estos fenómenos en el lugar de trabajo, en el acceso a la vivienda, sanidad o educación, a las prestaciones sociales, a los locales de entretenimiento, etc., y que prevean la realización de estadísticas y análisis periódicos en materia de racismo. En su elaboración deben participar, junto a las autoridades, representantes de los grupos afectados, ONG y expertos que trabajan en la materia.
- Poner en marcha **programas de educación en derechos humanos y lucha contra la discriminación** para el personal de las administraciones públicas, en particular para aquellos colectivos más directamente afectados, como el funcionariado judicial, y en general para todas las personas que trabajen en la Administración con un contacto directo con personas inmigrantes y para agentes de policía.
- En el marco de sus competencias, adoptar **leyes de igualdad** que combatan la discriminación directa e indirecta, así como **organismos de igualdad** independientes e imparciales, encargados de proporcionar asistencia a las víctimas de discriminación.
- Garantizar que las instituciones y organismos de ámbito local y autonómico que tienen un contacto directo con personas inmigrantes, como oficinas del padrón y centros de salud, les ofrecen **información adecuada** sobre sus derechos, y asegurar que tienen acceso a la preceptiva asistencia social, a intérpretes cualificados y a organizaciones de defensa de los derechos humanos.
- Asegurar que las personas inmigrantes, independientemente de su situación administrativa, pueden inscribirse en los **padrones** municipales en las condiciones exigidas por la Ley de Extranjería y sin que se impongan requisitos adicionales.
- **Abstenerse** de promover iniciativas que puedan suponer discriminación religiosa y que, además de contravenir principios y normas de derechos humanos o la propia legislación española, exacerban el racismo, la

islamofobia y la discriminación, así como de utilizar un lenguaje que alimente estos fenómenos y responder de forma contundente ante los discursos de las autoridades públicas que extienden los prejuicios y la estigmatización de individuos y minorías.

- Tomar medidas para combatir la discriminación, los estereotipos y los prejuicios que afectan a las **mujeres musulmanas**, tanto dentro de sus comunidades como en la sociedad en general.

3.2 Fuerzas de seguridad que defienden y respetan los derechos humanos

Las fuerzas de seguridad desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas, derechos garantizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en numerosos instrumentos internacionales emanados de ella. Su actuación es fundamental para que las personas puedan disfrutar de su seguridad física y mental y que puedan ejercer libremente sus derechos y libertades. Por otro lado, los amplios poderes otorgados a las fuerzas de seguridad pueden conducir, utilizados de forma inadecuada, a graves violaciones de derechos humanos, desde el empleo excesivo de la fuerza al controlar una manifestación pública a la comisión de malos tratos o torturas.

Para que las fuerzas de seguridad puedan llevar a cabo su tarea de forma eficaz y en consonancia con las normas de derechos humanos deben recibir una preparación adecuada para ello y por tanto su formación debe ajustarse a los principios de derechos humanos, tanto en la teoría como en la práctica. En España, son varias las Comunidades Autónomas que disponen de sus propias fuerzas de seguridad de ámbito autonómico² y por tanto son responsables de su selección y formación. En cuanto a las policías locales, su organización y equipamiento dependen del Ayuntamiento respectivo, mientras que la Comunidad Autónoma correspondiente debe propiciar la homogeneización de los distintos cuerpos en materia de medios técnicos, fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad, y coordinar la formación profesional de los y las agentes, para lo que las Comunidades Autónomas cuentan con centros de formación.

La tortura y otros malos tratos son violaciones de derechos humanos, y están prohibidos por el derecho internacional en toda circunstancia. Todas las denuncias y los informes de malos tratos deben ser investigados de manera pronta, imparcial y efectiva por un órgano independiente de los presuntos autores. Las víctimas de tales actos deben recibir del Estado una reparación pronta y adecuada y los y las agentes de policía que sean responsables de malos tratos deben rendir cuentas en todos los niveles: disciplinario y penal.

Amnistía Internacional, como también órganos de derechos humanos de la ONU o del Consejo de Europa, sigue expresando preocupación por casos de tortura y malos tratos infligidos en España a manos de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley -incluyendo policías de cuerpos autonómicos y locales- y por la impunidad efectiva que en muchas ocasiones rodea tales actos. Aunque estos hechos no ocurren de forma rutinaria en España, tampoco se trata de casos aislados y el hecho de que se sigan produciendo tiene su origen en la escasez de medidas legislativas, judiciales y administrativas para impedir los malos tratos, por ejemplo mediante la investigación inmediata, independiente, imparcial y exhaustiva de cualquier caso en que se sospeche que se han infligido malos tratos.

Las Comunidades Autónomas con policía propia y todas aquellas con competencias transferidas en materia de justicia tienen una importante responsabilidad para prevenir y, en su caso, castigar adecuadamente los casos de torturas y malos tratos. Algunos avances así lo demuestran, por ejemplo las medidas adoptadas por la policía autonómica del País Vasco, la Ertzaintza, que, entre otras cosas, ha introducido mecanismos de control de calidad durante la

²La Policía Foral de Navarra, los Mossos d'Esquadra en Cataluña, la Ertzaintza en el País Vasco y, desde 2010, la Policía Autonómica de Canarias.

detención y grabación con cámaras de vídeo de amplias zonas de las comisarías de policía. En el caso de Cataluña, Amnistía Internacional consideró positiva la elaboración de un Código Ético para la policía y la creación de un Comité de Ética policial para informar al gobierno catalán de los casos de malos tratos así como la iniciativa de colocar cámaras de vídeo en todas las zonas de las comisarías de policía bajo su control, iniciativa que aparentemente condujo a la reducción del número de denuncias de malos tratos contra agentes de policía catalanes³.

Amnistía Internacional insta a gobiernos y parlamentos autonómicos y a las corporaciones municipales, en el marco de sus competencias, a:

- Asegurar que la **formación** de policías autonómicas y locales incluye contenidos suficientes y de forma transversal en materia de derechos humanos, así como que en los procesos de selección se establecen mecanismos adecuados para excluir al alumnado con actitudes o valores contrarios a los derechos humanos.
- Desarrollar y aplicar de hecho protocolos y directrices sobre el **uso apropiado de la fuerza** por parte de los y las agentes de policía que sean plenamente acordes con las normas internacionales de derechos humanos.
- Adoptar medidas para introducir la **grabación** en vídeo y audio de todas las zonas de custodia de las comisarías de policía y de cualquier otro lugar donde las personas detenidas puedan estar presentes, excepto donde esto pueda constituir una violación de su derecho a consultar en privado con un abogado o un médico. Estas grabaciones deben conservarse en un lugar seguro durante un periodo razonable para garantizar su disponibilidad para la inspección por los investigadores si así lo solicitan.
- Establecer mecanismos efectivos para garantizar que cuando una persona desee presentar una **denuncia** contra policías no es objeto de obstrucciones de ningún tipo. Cuando una denuncia sea desestimada por inadmisibles, deben facilitarse a la persona denunciante las razones claras y detalladas de la decisión, por escrito, así como información sobre los mecanismos de recurso y las vías de recurso alternativas.
- Incoar de inmediato **procedimientos disciplinarios** contra cualquier agente de policía que sea razonablemente sospechoso de cometer malos tratos, incluso en ausencia de denuncia expresa, y alertar a las autoridades judiciales y fiscales de toda posible conducta delictiva, así como suspender del servicio activo a todo agente policial que esté siendo objeto de investigación disciplinaria o penal por malos tratos mientras duren los procedimientos.
- Impulsar la creación de **mecanismos de rendición de cuentas** independientes e imparciales encargados de investigar las denuncias de malos tratos y otras violaciones de los derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad autonómicas y locales.

3.3 Por encima de todo, el interés de los y las menores

El derecho internacional de los derechos humanos establece una protección especial para los niños y las niñas, como queda reflejado en diferentes instrumentos internacionales, en razón de su estado de desarrollo y su vulnerabilidad. En España, Amnistía Internacional ha centrado su atención de modo particular en la situación de los y las menores tutelados por las

³Sin embargo, en enero de 2011 el actual gobierno catalán derogó el Código Ético y anunció su intención de paralizar la instalación de las cámaras de vigilancia.

Comunidades Autónomas e internados en centros de protección terapéuticos, así como en la situación de los y las menores extranjeros no acompañados.

Menores en centros de protección terapéuticos

A partir de una investigación publicada a finales de 2009 sobre la situación de los y las menores en centros de protección terapéuticos en las tres Comunidades Autónomas que concentran más de la mitad de los centros de este tipo existentes en España⁴, Amnistía Internacional pudo constatar que el internamiento en estos centros puede conducir, en algunos casos, a una serie de abusos y violaciones de los derechos de los menores absolutamente incompatibles con los tratados internacionales de protección de los derechos humanos. Así, la realidad es que estos menores, bajo la protección y el cuidado de las autoridades españolas, pueden ser víctimas de abusos, malos tratos o trato cruel y degradante y pueden ser encerrados en celdas de aislamiento, atados, amordazados, y medicados sin la debida diligencia y en contra de su voluntad. Todo ello en un clima de impunidad por falta de investigaciones imparciales e independientes y en un contexto de invisibilidad, ya que ni siquiera es posible conocer el número de menores internados en este tipo de centros en España.

Los denominados centros de protección terapéuticos han sido diseñados para el control, vigilancia y contención de menores. Las Comunidades Autónomas que disponen de este tipo de centros⁵ han apostado claramente por su privatización, estando los centros gestionados por entidades privadas sobre la base de convenios con la Administración pública. Sin embargo, esa delegación de la gestión no exime en ningún caso al Estado de su obligación de respetar, proteger, realizar y promover los derechos humanos, para lo cual debe supervisar y evaluar el funcionamiento de esos centros en el marco del sistema de protección de menores, una obligación con la que no están cumpliendo las Comunidades Autónomas que cuentan con la mayoría de estos centros.

La situación de los y las menores internados en centros de protección en España ha sido también objeto de atención de organismos internacionales como el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, que afirma que los ingresos en los centros de protección terapéuticos en España, la permanencia, el régimen interno, el acceso a asistencia y los tratamientos en materia de salud demuestran desigualdades territoriales y permiten deficiencias y prácticas que contravienen al menos nueve artículos de la Convención de los Derechos del Niño. El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, por su parte, a raíz de las denuncias del Defensor del Pueblo y de Amnistía Internacional, ha abordado también la situación de los centros de protección para menores con trastornos de conducta y en dificultad social en España, expresando su preocupación por las condiciones de estos menores, el uso de las medidas de aislamiento y la administración de fármacos sin las debidas garantías, y estableciendo recomendaciones al respecto.

Amnistía Internacional pide al Gobierno español que atienda las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos y que cumpla con su obligación de tomar todas las medidas oportunas y adoptar y hacer cumplir unos estándares mínimos para que los derechos de los y las menores en los centros de protección terapéuticos estén garantizados en todo el territorio español.

Amnistía Internacional insta a los gobiernos y parlamentos autonómicos a:

- Publicar **estadísticas** que permitan cuantificar el número de menores y conocer el número de plazas y centros terapéuticos en el sistema de protección en toda España.

⁴Comunidades Autónomas de Madrid, Cataluña y Andalucía.

⁵ 13 de las 17 CCAA cuentan con centros terapéuticos. No existen en Asturias, Extremadura, Baleares y la Rioja.

- Garantizar efectivamente **el control y la inspección** de los organismos y entidades privadas que se encarguen de la gestión de estos centros, exigiéndoles absoluta transparencia en la rendición de cuentas.
- Permitir el **acceso** a aquellas instituciones que pretendan realizar investigaciones, así como las visitas de supervisión que solicitan las organizaciones independientes de protección de los derechos humanos o del Estado.
- Garantizar que todos los internamientos de menores se lleven a cabo **previa autorización judicial** o se ratifiquen judicialmente en los plazos previstos en la ley, en establecimientos adecuados a su edad y previo informe de los servicios de asistencia del menor.
- **Supervisar** las prácticas de funcionamiento y las medidas sancionadoras hacia los menores en cualquier establecimiento de protección, público o privado, para evitar los tratos crueles, inhumanos o degradantes, y prohibir aquellas prácticas dentro del tratamiento disciplinario que puedan suponer castigos corporales, contención física, mecánica y farmacológica, y aislamiento forzado, contrarios a las normas internacionales de derechos humanos.
- Asegurar que el internamiento de los menores es el **último recurso** y que se desarrollan y aplican medidas alternativas para su cuidado.

Menores extranjeros no acompañados

En el contexto del aumento de la inmigración de los últimos años, Amnistía Internacional ha observado con preocupación la tendencia en Europa, y también en España, a primar el control migratorio sobre el principio del interés superior del menor recogido en la Convención de los Derechos del Niño. En España, la protección ofrecida a los menores extranjeros no acompañados (MENA) ha sido en muchas ocasiones inadecuada y contraria a las obligaciones internacionales en esta materia. Así por ejemplo, se han producido expulsiones de menores en las que no se ha garantizado el interés superior del menor, no se ha tenido en cuenta el debido proceso legal ni se ha asegurado la localización de la familia del menor. También ha habido denuncias de malos tratos dentro de los centros de acogida o sobre las condiciones precarias y degradantes de éstos. Otros motivos de preocupación han sido la demora en la tramitación de la documentación de residencia de los menores; la vulneración del derecho del menor a ser oído y a recibir información de su caso; la ausencia de asistencia letrada; los problemas en las pruebas médicas para determinar la edad, o la firma de acuerdos con terceros países para la repatriación o retorno de menores no acompañados que no garantizan el respeto a las obligaciones internacionales en la materia.

La reforma de la Ley de Extranjería realizada en 2009 recoge la posibilidad de celebrar acuerdos con terceros países para “la prevención de la inmigración irregular, la protección y el retorno de los menores no acompañados” sin mencionar la obligación de que dichos acuerdos respeten plenamente la Convención de los Derechos del Niño ni el deber de garantizar que toda repatriación se llevará a cabo con todas las garantías y respetando el principio del interés superior del menor. Es necesario recordar que no debe producirse la devolución de menores en los casos en los que haya riesgo de que sufran torturas o malos tratos por parte de las autoridades del Estado de origen, y que sólo se debe devolver al menor si se garantiza plenamente la reagrupación familiar o, si no fuera posible, sólo si los servicios sociales del país de procedencia son capaces de garantizar una vida digna para el menor, lo que las autoridades españolas tienen la obligación de confirmar previamente.

Por otro lado, la Ley mantiene la obligación de que la residencia de los menores bajo tutela de la Administración sea considerada regular a todos los efectos⁶. Por su parte, el reglamento que desarrolla la Ley establece que si se acredita la imposibilidad de retorno, o en todo caso transcurridos nueve meses desde que está bajo tutela, el o la menor reciba una autorización de residencia, en las condiciones previstas en la Ley. Sin embargo, organizaciones de derechos humanos y de defensa de los inmigrantes han denunciado el incumplimiento en varias Comunidades Autónomas de la obligación de iniciar la tramitación de dichos permisos a los menores que tienen acogidos en tutela. Respecto a la tutela, la reforma de la Ley introdujo como novedad que tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas puedan establecer convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de los menores extranjeros no acompañados. Amnistía Internacional quiere recordar que la cesión de esa tutela en ningún caso exime a las autoridades correspondientes de responsabilidad respecto a la vulneración de los derechos de los y las menores en cuestión.

Amnistía Internacional insta a los gobiernos y parlamentos autonómicos a:

- Adoptar las medidas necesarias, incluida la dotación de recursos suficientes, para **garantizar los derechos humanos de estos menores** a la protección, a la educación, a la asistencia médica, a la integridad física y mental y a la acogida. La red de acogida y protección de los menores no acompañados debe cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar un trato digno a los niños y las niñas sin que sus derechos humanos puedan ser vulnerados.
- Asegurar que, en los casos de menores extranjeros no acompañados bajo la protección y tutela de la Comunidad Autónoma que pueden ser objeto de devolución a su países de origen, se realiza un **examen individualizado del caso**, donde el menor sea oído y asistido por abogado e intérprete y, sobre todo, que se cuenta con plenas garantías de que el menor no quedará en situación de desamparo y, siempre teniendo en cuenta el interés superior del menor, será enviado a su entorno familiar o será acogido por las autoridades de protección de menores que le garanticen plenamente una vida digna.
- Asegurar, en caso de establecer **acuerdos de repatriación o retorno** con terceros países, que dichos acuerdos incluyen mecanismos de seguimiento y supervisión y que respetan la Convención de Derechos del Niño, tomándose en consideración plenamente el interés superior del menor y garantizando que toda repatriación se lleve a cabo con las debidas garantías.
- Tomar las medidas necesarias para asegurar que, una vez cumplido el plazo de nueve meses bajo la tutela de la Administración, los y las menores extranjeros no acompañados acceden sin dilación a una autorización de **residencia**.
- Con relación a la determinación de la **edad** de menores, actuar siempre en base al interés superior del menor, y establecer que, en caso de duda, se optará por la edad más baja.
- Abstenerse de tomar ninguna medida que suponga **diferenciar** el tratamiento de menores extranjeros respecto a los nacionales, por ser contrarias al principio de igualdad y el derecho de no discriminación consagrados en numerosos tratados internacionales de derechos humanos y, en concreto, en el artículo 2 de la Convención de los Derechos del Niño.

⁶Art. 35.7 de LO 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en su redacción dada por las LO 8/2000 de 22 de diciembre, 11/2003 de 29 de septiembre, 14/2003 de 20 de noviembre y 2/2009 de 11 de diciembre.

3.4 Más protección y menos impunidad frente a la violencia de género

Amnistía Internacional ha venido haciendo en los últimos años un seguimiento muy cercano a la respuesta institucional y la protección que encuentran las mujeres víctimas de violencia de género en España, incluida la violencia sexual y las mujeres víctimas de trata, celebrando las medidas adoptadas -en particular en el ámbito de la violencia a manos de parejas y exparejas- y también alertando sobre las deficiencias de la respuesta institucional para garantizar protección y sobre los obstáculos que siguen encontrando las mujeres y niñas víctimas de esa violencia.

Según datos oficiales, en 2010 fueron 73 las mujeres muertas en España a manos de sus parejas o exparejas. De ellas, un 30,1% habían denunciado su situación y un 17,8% contaba con alguna medida de protección en vigor. Por otro lado, el índice de víctimas mortales por millón sigue siendo más elevado en las mujeres extranjeras que en las españolas, lo que en opinión de Amnistía Internacional refleja la particular desprotección de las primeras. En cuanto a las mujeres, víctimas de violencia sexual y de trata no existen datos oficiales que permitan conocer el número de casos ni de denuncias -excepto denuncias de violencia sexual a menores- ni cómo finalizaron los procesos judiciales, lo que muestra la falta de atención del Estado hacia estas otras formas de violencia de género. En el caso de la trata, el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual (2009-2012) ha supuesto un avance, pero persisten serias deficiencias en la identificación de las víctimas, mientras que los derechos de asistencia y protección están condicionados a que las mujeres colaboren con la policía y siguen existiendo barreras en el acceso a la justicia.

Amnistía Internacional mantiene su preocupación por las deficiencias en la respuesta institucional en ámbitos en los que, si bien debería impulsarse por parte del Gobierno central el establecimiento de unos estándares mínimos para asegurar una protección homogénea en todo el territorio español, las Comunidades Autónomas y en algunos casos también los Ayuntamientos tienen importantes competencias con las que hacer frente a los obstáculos que encuentran las mujeres.

En el ámbito sanitario, y a pesar de lo dispuesto en la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley Integral), se sigue sin proporcionar formación especializada obligatoria y herramientas adecuadas al conjunto de profesionales sanitarios, en especial al personal de los centros de atención primaria, una medida fundamental para asegurar la detección de estos abusos y la adecuada atención a las víctimas. Más allá de la formación de profesionales, tampoco está garantizada la atención adecuada a las víctimas: por ejemplo, en el caso de víctimas de violencia sexual, no siempre se proporciona acceso efectivo e inmediato a recursos sanitarios fundamentales como la prueba de embarazo y sobre posibles contagios y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual, contracepción de emergencia, asistencia médica de lesiones y tratamiento preventivo para el virus de inmunodeficiencia humana (VIH)⁷.

Respecto a la atención integral a las mujeres sobrevivientes de la violencia, sigue sin existir un centro de recuperación integral en cada Comunidad Autónoma ni se han hecho realidad los mínimos dispuestos en la Ley Integral respecto a la disponibilidad, accesibilidad y calidad en la asistencia integral a las víctimas. En términos generales, sigue sin haber recursos especializados para atender a mujeres con dificultades añadidas (mujeres víctimas con enfermedad mental, drogodependencias o alcoholismo), que en general no son admitidas en los recursos establecidos para víctimas de violencia de género y, por otro lado, los requisitos para acceder a los recursos y las ayudas, que suelen incluir la obtención de una orden de protección o una denuncia, dificultan el acceso a mujeres que por miedo u otras circunstancias no interponen la denuncia. Tampoco existe en España ningún centro de crisis específico para

⁷ Informe de la Sección Española de Amnistía Internacional "España: una vida sin violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de violencia de género: violencia sexual y trata de personas". Julio 2009

víctimas de violencia sexual abierto permanentemente, un recurso que el Consejo de Europa recomienda habilitar en la proporción de uno por cada 200.000 mujeres. Y en cuanto a las mujeres inmigrantes en situación irregular, siguen en vigor los obstáculos que dificultan el acceso en la práctica de estas mujeres a las ayudas económicas previstas en la Ley Integral y otras ayudas genéricas.

En materia de justicia, un ámbito en el que 11 Comunidades Autónomas disponen de competencias, sigue siendo una asignatura pendiente la formación del personal judicial, al tiempo que faltan medios para asegurar que en las dependencias judiciales no coincidan en ningún momento víctimas y agresores y directrices claras para asegurar que en el caso de víctimas menores de edad su declaración no suponga una revictimización. La falta de intérpretes con especialización, especialmente relevante en el caso de mujeres inmigrantes víctimas de violencia y mujeres extranjeras víctimas de trata, sigue siendo una importante deficiencia, así como la falta de abogados y abogadas en los turnos de oficio con sensibilización y especialización en materia de violencia de género, incluida la trata y la violencia sexual.

Por último, en el ámbito policial, además de las deficiencias en materia de formación y de disponibilidad de intérpretes, el número de agentes en unidades especializadas sigue siendo escaso y siguen faltando mecanismos que aseguren la correcta identificación, en particular para víctimas de trata, y atención a mujeres víctimas de violencia de género en sus distintas manifestaciones.

Lo cierto es que, a pesar de las medidas adoptadas, la violencia de género en España es una realidad que sigue afectando gravemente la vida de las mujeres. Para muchas de ellas denunciar su situación es un paso muy difícil que por miedo u otras circunstancias no llegan a dar, pero las que sí lo hacen no siempre encuentran una respuesta adecuada en consonancia con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos contraídas por España.

En un contexto de crisis económica, además, Amnistía Internacional ha podido comprobar las restricciones que están sufriendo algunos de los recursos puestos a disposición de las víctimas, como la teleasistencia para mujeres en riesgo. La organización hace un llamamiento a todas las Administraciones para que, a la hora de elaborar sus presupuestos, tengan en cuenta la necesidad de garantizar que los derechos de las mujeres frente a la violencia de género cuenten con el respaldo de medios suficientes para hacerlos realidad.

Amnistía Internacional insta a los gobiernos y parlamentos autonómicos y a las corporaciones municipales, en el marco de sus competencias a:

- Asegurar una formación adecuada al **conjunto del personal sanitario** orientada a la detección de víctimas de violencia de género -incluida la violencia sexual y la trata y los casos de menores- y a asegurar su atención, y disponer directrices claras para garantizar una atención sanitaria de calidad, desde la acogida hasta la información en el momento del alta y el control y seguimiento posteriores.
- Disponer, con la financiación adecuada, la implantación y funcionamiento de **recursos suficientes** para ofrecer atención integral a las víctimas de las diferentes manifestaciones de la violencia contra las mujeres, en consonancia con los estándares mínimos previstos por el Consejo de Europa, accesibles a mujeres de municipios periféricos o con necesidades añadidas (drogodependencias, alcoholismo, enfermedad mental u otras) y preparados para la atención a mujeres de lengua extranjera, incluyendo recursos específicos y permanentes para la atención inmediata a las víctimas de violencia sexual en cada provincia y recursos para víctimas de trata, con independencia de la interposición de la denuncia, de la colaboración con las autoridades o de la situación administrativa.

- Garantizar la formación obligatoria (inicial y continua) de las **policías autonómicas y locales**, así como los protocolos o directrices necesarios, para la adecuada detección, atención y apoyo a las víctimas de violencia de género, incluida la violencia sexual, la trata de mujeres y otras manifestaciones de la violencia de género, y disponer mecanismos para que en las dependencias policiales las mujeres extranjeras que desconocen el idioma sean asistidas por intérpretes de calidad y con formación en violencia de género y que se les informa de sus derechos de manera accesible y completa.

A las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia⁸:

- Garantizar la **asistencia letrada** inmediata y especializada a todas las víctimas de violencia contra las mujeres, incluidas las víctimas de violencia sexual y trata de mujeres y niñas, a través de un turno de oficio de abogados/as defensores/as de los derechos de las mujeres, con profesionales suficientes y con probada experiencia y sensibilidad frente a las manifestaciones de la violencia contra las mujeres.
- Promover la **formación** en materia de violencia de género en todas sus formas al conjunto del **personal del ámbito judicial**.
- Disponer los **medios** adecuados para asegurar que en las dependencias judiciales víctimas y presuntos agresores no coinciden en ningún momento del proceso, asegurar la presencia de intérpretes cuando sea necesario y tomar medidas que tengan en cuenta la especial protección requerida por las víctimas menores de edad, incluyendo asegurar condiciones para que su declaración no suponga una revictimización.

3.5 Garantizar derechos económicos, sociales y culturales

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) comprenden, entre otros, el “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” o el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Estos derechos no son menores que otros derechos humanos, como el derecho a la libertad de expresión o el derecho de toda persona a no ser torturada; sin embargo, todavía muchas Administraciones tratan a estos derechos como si no fueran tales.

En España, un estudio de Cáritas de 2010 indicó que entre 2007 y 2009, en el contexto de la crisis económica, la pobreza se habría incrementado del 19,3% al 22,7%, afectando en la actualidad a unos nueve millones de personas. La desesperación e impotencia de las personas ante situaciones como la pérdida de vivienda o de los medios de vida contrastan con la falta de respaldo jurídico para poder exigir, incluyendo ante la justicia, estos derechos.

En el ámbito autonómico, diversos estatutos de autonomía han incorporado sus propias declaraciones o cartas de derechos en los que se respaldan los DESC como derechos humanos, así como las leyes autonómicas en materia de salud en buena parte incorporan un lenguaje de derechos⁹. En el caso de la vivienda, la Ley sobre el derecho a la vivienda de Cataluña y el anteproyecto de Ley de garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna del País Vasco son normativas orientadas a consolidar el acceso a la vivienda como un derecho subjetivo plenamente exigible.

⁸ Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco.

⁹ Informe de la Sección Española de Amnistía Internacional “Derechos a la Intemperie. Obstáculos para hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales en España”. Abril 2011

Sin embargo, la situación actual dista mucho de asegurar mecanismos claros y accesibles para reclamar los DESC y que las Administraciones rindan cuentas sobre ellos. Mientras que el Gobierno central debería desarrollar los estándares y contenidos mínimos de los DESC exigibles en todo el territorio español ante la Administración correspondiente y ante la justicia, al mismo tiempo las Comunidades Autónomas disponen de un importante margen de maniobra para desarrollar leyes y políticas que contemplen mecanismos para garantizar la información sobre los derechos, cauces para la participación, indicadores de derechos humanos y mecanismos de rendición de cuentas para avanzar hacia la exigibilidad de los DESC.

Amnistía Internacional insta a los gobiernos y parlamentos autonómicos a que, en el marco de sus competencias, adopten todas las medidas necesarias para garantizar que las personas puedan exigir y hacer valer sus derechos económicos sociales y culturales, sin discriminación, lo que incluye:

- Promover **legislación autonómica** que incremente el respeto, protección y realización de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Garantizar que la legislación autonómica que pueda afectar al derecho a la salud y a la vivienda asegure el respeto, protección y realización del **contenido mínimo** de estos derechos determinando quien detenta la obligación, y estableciendo los mecanismos para reclamarlos ante la administración y la justicia
- Asegurar que las políticas y planes en materia de **salud y vivienda** se formulan con un lenguaje, contenidos e indicadores de derechos humanos, incluidos mecanismos fiables de verificación sobre su eficacia y de rendición de cuentas.
- Producir y publicar **datos desagregados** comparables en todo el territorio español que sirvan para verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de DESC, especialmente pero no exclusivamente en salud y vivienda
- Asegurar que las personas cuentan con **información** detallada y **participan** de manera significativa, y sin discriminación, en las decisiones que les afectan;
- Poner fin a los **desalojos forzosos** en todo el territorio y desarrollar de manera urgente legislación autonómica en materia de alojamiento en caso de emergencia;
- Garantizar el acceso y disfrute del derecho al más alto nivel posible de **salud física y mental** para todas las personas, incluidas las que padecen enfermedades mentales, a través de medidas legislativas que doten de respaldo jurídico este derecho así como cuantas medidas sean necesarias para garantizar el acceso y la disponibilidad de recursos idóneos para exigirlos.

3.6 Educar en derechos humanos, educar para el futuro

Amnistía Internacional defiende que la educación en derechos humanos es la mejor forma de prevenir las violaciones y abusos que sufren muchas personas en el mundo. Pero fomentar en las personas un compromiso de acción en favor de los derechos humanos no es tarea fácil. Una de las labores fundamentales consiste en promover el conocimiento de los derechos humanos universalmente reconocidos, y de las normas internacionales que los sustentan, entre

ellas, la más importante: la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Conocer y reflexionar sobre la situación de las víctimas en el mundo y de las causas y consecuencias de que no puedan disfrutar de sus derechos fundamentales también es básico para comprender la importancia de respetar los derechos humanos de todas las personas.

Desde ese convencimiento y tras varios años de intenso trabajo a su favor, Amnistía Internacional dio la bienvenida a la inclusión de la Educación en Derechos Humanos en la enseñanza formal establecida en la Ley Orgánica de Educación (LOE), que incorporó las asignaturas “Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos” al currículo de Primaria y Secundaria.

Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer hacia el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por España. Alcanzar las metas y objetivos establecidos por el Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos es una responsabilidad del Estado español que debe ser atendida tanto por el Gobierno central como por las Comunidades Autónomas. Algunas de ellas cuentan con un marco legal autonómico adicional a la LOE relativo a derechos humanos, como es el caso del Plan de Acción de Educación en Derechos Humanos de Castilla la Mancha. Sin embargo, la oposición a las asignaturas de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos que han expresado e incluso puesto en práctica los gobiernos de algunas Comunidades Autónomas ha sido un obstáculo añadido a la construcción de una cultura de derechos humanos, y en las Comunidades en las que no ha habido tal oposición, las recomendaciones internacionales en la materia han sido incorporadas de forma muy débil. Por ello Amnistía Internacional ha pedido al Gobierno español que ponga en marcha una Comisión Nacional de Seguimiento tras la implantación de estas asignaturas, con unos mínimos comunes de cumplimiento del Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos.

En la medida en que las Comunidades Autónomas tienen transferidas competencias en materia de enseñanza primaria y secundaria, su actuación es clave para que la educación en derechos humanos sea realmente integrada en las aulas a estos niveles. Por otro lado, las Comunidades Autónomas tienen igualmente competencias a la hora de autorizar la implantación de los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos universitarios oficiales de Grado. Esto constituye una herramienta fundamental para garantizar la formación inicial de los y las futuros educadores en esta materia y para promover la educación en derechos humanos en el ámbito universitario, en general.

Respecto a las corporaciones municipales, también tienen posibilidades de promover la educación en derechos humanos tanto a través de su representación en los consejos escolares como mediante la organización de cursos, talleres, seminarios y otro tipo de actividades orientadas a la difusión de los derechos humanos.

Amnistía Internacional recomienda a los gobiernos y parlamentos autonómicos:

- Impulsar de forma efectiva la asignatura de **Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos**, destinando a ella un mayor número de horas dentro de los márgenes establecidos en la LOE.
- Garantizar que la educación en derechos humanos está presente en los programas de **formación** permanente del profesorado para la adecuación de los conocimientos y de los métodos didácticos a la hora de impartir la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, y que dicha formación se extiende tanto al personal docente como no docente de los centros educativos.

Amnistía Internacional recomienda a las corporaciones municipales:

- Apoyar e impulsar, a través de su representación en los consejos escolares, medidas orientadas a mejorar la **convivencia**, respetar la **diversidad**, y promover la **tolerancia** y la **igualdad**, coherentes con la educación en derechos humanos.

- Promover la educación en derechos humanos a través de la organización de **actividades** orientadas a la difusión de los derechos humanos impulsadas por las diferentes Concejalías, como por ejemplo la celebración del día de los derechos humanos, el 10 de diciembre.

4. Más allá de las fronteras

La responsabilidad de contribuir a la promoción y respeto de los derechos humanos en el mundo alcanza a todo el Estado y, por tanto, a las distintas Administraciones que lo conforman. Esa responsabilidad puede ser materializada de diversas formas, teniendo en cuenta que las autoridades autonómicas y locales han venido incrementando en los últimos años su presencia en el exterior y que alcanzan acuerdos y convenios con autoridades de otros países que pueden tener impacto en la vida de personas.

A continuación Amnistía Internacional incluye una serie de recomendaciones para que gobiernos y parlamentos autonómicos y corporaciones municipales, en sus actuaciones como agentes de política exterior, aboguen por el respeto y la promoción de los derechos humanos en otros países e intercedan en el caso de víctimas concretas.

Esas actuaciones incluyen las relaciones exteriores -tanto si se trata de viajes al exterior como de visitas de delegaciones de otros países-; la adopción de declaraciones institucionales, resoluciones o mociones; la inclusión de garantías de respeto a los derechos humanos en los acuerdos o convenios empresariales o de otro tipo que se alcancen; y las políticas y programas de cooperación al desarrollo autonómicos y locales.

4.1 Relaciones exteriores para los derechos humanos

Es habitual que representantes de las Comunidades Autónomas y de corporaciones municipales mantengan relaciones con autoridades de otros países, tanto mediante viajes al exterior como recibiendo visitas de delegaciones extranjeras, en muchas ocasiones con el objetivo de promover inversiones y relaciones comerciales, y alcanzando acuerdos o convenios en diferentes ámbitos. Esas relaciones representan excelentes oportunidades para que las autoridades autonómicas y municipales ejerzan su responsabilidad de contribuir al respeto de los derechos humanos en todo el mundo, haciendo que este compromiso esté por encima de cualesquiera otros intereses en sus relaciones con otros países.

Amnistía Internacional cree que la agenda de estos contactos internacionales debe incluir aspectos relacionados con los derechos humanos, y en particular, gestiones a favor de personas que sufren persecución, cárcel o condena por la libre expresión de sus ideas, raza, origen étnico, religión u orientación sexual, sin haber ejercido la violencia ni abogado por ella, a favor de personas condenadas a muerte y a favor de personas que han sufrido vulneraciones de derechos como la vivienda o la salud, así como gestiones de apoyo a los defensores y defensoras de derechos humanos cuya actividad en algunos países pone en riesgo su integridad física, su libertad o su vida. Por otra parte, cualquier acuerdo o convenio alcanzado con otro país debe incluir garantías expresas para el respeto de los derechos humanos y mecanismos de seguimiento para asegurar que esas garantías son efectivas.

La actuación de quienes representan a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en estos contactos internacionales, en particular cuando se trata de desplazamientos a países en los que se cometen graves violaciones de derechos humanos, además, puede y debe ser asesorada y controlada de forma efectiva por comisiones parlamentarias o municipales que apoyen y vigilen la labor de los gobiernos autonómicos y locales en sus relaciones exteriores.

Amnistía Internacional insta a los gobiernos y parlamentos autonómicos y las corporaciones municipales a:

- Considerar los derechos humanos como una parte esencial de la agenda en las **relaciones con autoridades de países** donde se violan los derechos humanos, tanto en sus viajes a esos países como cuando se reciben visitas de los mismos, ejerciendo toda la influencia posible para que se respeten y pongan en práctica los instrumentos de protección y defensa de los derechos humanos.
- Previamente a los desplazamientos a países en los que se cometen graves violaciones de derechos humanos o a la recepción de visitas de delegaciones de esos países, **consultar con ONG y otras entidades y personas** para contar con información independiente y experta sobre la situación de los derechos humanos en esos países a partir de la cual incluir este aspecto en la agenda de los contactos.
- Garantizar el compromiso con las personas **víctimas** de violaciones de derechos humanos incluyendo gestiones por personas concretas en sus contactos internacionales, así como el reconocimiento público y apoyo a la labor de los **defensores y defensoras** de los derechos humanos en el mundo.
- Garantizar el pleno respeto, en la práctica, de los derechos humanos en el marco de los **acuerdos con autoridades de terceros países** - en materias como cooperación al desarrollo, cooperación empresarial, entre otros - así como el establecimiento de mecanismos para garantizar este compromiso de forma real y efectiva.

4.2 Iniciativas a favor de los derechos humanos en el exterior

Otra manera de influir en la situación de los derechos humanos en otros países y de contribuir a abordar los retos globales en materia de derechos humanos al alcance de las instituciones autonómicas y locales es la adopción de iniciativas públicas en este ámbito. Las declaraciones institucionales o mociones con las que una institución se posiciona públicamente y en representación de la ciudadanía a favor de los derechos humanos representan un importante complemento a la movilización y los esfuerzos de personas individuales y organizaciones.

Tanto si abordan la respuesta a retos globales de derechos humanos como la falta de control del comercio de armas o el uso de la pena de muerte, como si muestran preocupación por la situación crítica de los derechos humanos en un país concreto o de personas en particular y exigen acciones a las autoridades correspondientes, estas iniciativas han demostrado ser un instrumento útil para ejercer presión sobre quienes tienen en su mano tomar decisiones al respecto.

Amnistía Internacional pide a los gobiernos y parlamentos autonómicos y las corporaciones municipales que:

- Promuevan iniciativas de apoyo público a las personas **víctimas** de violaciones de derechos humanos así como de reconocimiento y apoyo a la labor de los **defensores y defensoras** de derechos humanos en el mundo.
- Promuevan iniciativas a favor de los principales **retos globales** en materia de derechos humanos y, en particular:
 - Aboguen por la inclusión de criterios y parámetros enérgicos, incluida la no autorización de una transferencia cuando exista un riesgo importante de que pueda facilitar o contribuir a la comisión de graves

violaciones de derechos humanos, en el marco de la elaboración del futuro **Tratado Internacional de Comercio de Armas**.

- Aboguen por la inclusión y detalle de medidas orientadas a garantizar la protección real y efectiva de los derechos humanos a nivel nacional e internacional en todas las iniciativas dirigidas a la consecución de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** durante la elaboración de la estrategia para su revisión a partir de 2015.
- Aboguen por una moratoria universal en el uso de la **pena de muerte** en el mundo para 2015 y apoyen públicamente casos de personas condenadas a muerte en el mundo y realicen las gestiones oportunas con las autoridades del país -especialmente en los casos de Irán, China, Arabia Saudí y Estados Unidos- a fin de evitar posibles ejecuciones, y también en el caso de Pablo Ibar, ciudadano español condenado a pena de muerte en Estados Unidos.
- Aboguen por el respeto de los derechos humanos en el marco de la **“guerra contra el terror”**, pidiendo investigaciones, rendición de cuentas y medidas de no repetición sobre la complicidad de los Estados europeos y por los abusos cometidos, y rechazando la devolución de personas a países donde exista riesgo de que puedan ser sometida a torturas o malos tratos.
- Impulsen a nivel nacional e internacional el desarrollo normativo de las obligaciones de las **empresas** y de los Estados respecto a la actividad de éstas en materia de derechos humanos, de modo que sean jurídicamente vinculantes y establezcan mecanismos efectivos de rendición de cuentas y acceso de las víctimas a la justicia.
- Promuevan iniciativas para abordar la situación de los derechos humanos en países concretos de seguimiento prioritario para Amnistía Internacional, en particular:
 - Condenar los abusos contra los derechos humanos, cometidos por todos los actores armados en el conflicto colombiano, así como alentar a las autoridades colombianas al cumplimiento de las recomendaciones emitidas, de forma reiterada, por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos en **Colombia**.
 - Instar a las autoridades de **Israel** a poner fin de forma inmediata al bloqueo sobre la franja de Gaza en vigor desde julio de 2007, así como pedir a las Naciones Unidas y a la Unión Europea la adopción de medidas para garantizar la puesta en marcha de las recomendaciones del informe de la Misión de Investigación de Naciones Unidas sobre la violaciones de derechos humanos cometidas por ambas partes durante el conflicto entre Israel y Gaza de 2008 y 2009.
 - Instar a las autoridades cubanas a la ratificación sin reservas el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y a permitir la labor en **Cuba** de organismos internacionales de derechos humanos, gubernamentales y no gubernamentales, para investigar de forma independiente violaciones de derechos humanos en el país, así como instar a las autoridades cubanas a emprender las reformas legislativas necesarias para garantizar la libertad de expresión, reunión y asociación.

- Alentar a las autoridades mexicanas a poner en marcha medidas para luchar contra la violencia de género, acabar con los abusos a manos de las fuerzas de seguridad y su impunidad, y combatir la violencia sexual y otros abusos contra los derechos humanos que sufren los inmigrantes a su paso por **México**.
- Instar a las autoridades marroquíes a respetar el ejercicio de la libertad de expresión, reunión y asociación mediante reformas legislativas y la ratificación de instrumentos internacionales por parte de **Marruecos** como el Segundo Protocolo Opcional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Opcional de la Convención contra la Tortura.
- Pedir a las autoridades ecuatoguineanas la liberación inmediata e incondicional de todos los presos de conciencia y la aplicación efectiva de la ley contra la tortura, poniendo fin a la impunidad de sus responsables, y asegurar que la ayuda al desarrollo a **Guinea Ecuatorial** está orientada a la protección efectiva de los derechos humanos.
- Pedir a las autoridades chinas la adopción de medidas y reformas para promover avances en la situación de los derechos humanos en el país, en particular en materia de libertad de expresión, reunión y asociación, pena de muerte y hostigamiento defensores y defensoras de derechos humanos, y defender que el embargo de armas de la Unión Europea impuesto a **China** no debe ser levantado hasta que haya progresos reales en materia de derechos humanos en el país.
- Alentar a las autoridades de la **Federación Rusa** a reconocer la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos y a garantizar su protección efectiva, cumpliendo con las recomendaciones formuladas por los comités de vigilancia de los tratados de la ONU y diferentes organismos del Consejo de Europa.
- Exigir al gobierno de **Nicaragua**, y promoverlo también a través de la ayuda al desarrollo a este país, la adopción de un Plan Nacional para prevenir la violencia sexual contra las mujeres y niñas, protegerlas y garantizar su acceso a la justicia y reparación integral.
- Instar al Gobierno español a incorporar estos retos y darles seguimiento en las agendas de sus relaciones con estos países.

4.3 Una cooperación que proteja y defienda los derechos humanos

Las Administraciones autonómicas y locales dedican cientos de millones de euros anuales a la cooperación internacional al desarrollo¹⁰. Cada vez más, los planes de cooperación elaborados por estas administraciones incorporan un enfoque de derechos humanos, pero pocas veces se ve reflejado en la práctica. Lo que este enfoque promueve es la idea de que no se puede lograr la erradicación de la pobreza sin integrar el marco de las normas internacionales de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Más allá de incluir la retórica de los derechos en las políticas de cooperación, se trata de que los Estados y todas sus Administraciones garanticen que las obligaciones de derechos humanos, asumidas en virtud de la firma y ratificación de tratados, orienten tanto la elaboración como el seguimiento, implementación y evaluación de esas políticas.

¹⁰Según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional), en 2009 la cooperación descentralizada (autonómica y local) representó, con cerca de 600 millones de euros, el 12,54% de la Ayuda Oficial al Desarrollo española.

Así, el enfoque de derechos humanos debe partir de la universalidad de todos los derechos, sin prioridades ni jerarquías entre ellos; de la no discriminación, y por tanto de la necesidad de visibilizar las diferentes barreras en el acceso y disfrute a los derechos de los sectores más vulnerables y, dentro de ellos, de las mujeres, y de tomar medidas para erradicarlas; de la participación de las personas afectadas como medio esencial para lograr el desarrollo; y de la necesidad de que los Estados rindan cuentas sobre su acción en materia de derechos humanos, asegurando que existan vías de reparación accesibles y efectivas en caso de violación de los derechos.

Cualquier plan de cooperación al desarrollo debe por tanto incluir una dimensión de derechos humanos, más allá de las referencias formales, explicitando los compromisos y estándares en materia de derechos humanos que se pretende garantizar e incluyendo referencias y acciones claras a poner en marcha respecto a los aspectos definitorios de este enfoque mencionados anteriormente: universalidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos, no discriminación, participación y rendición de cuentas.

Además, Amnistía Internacional propone que la cooperación autonómica y local preste una especial atención a la cuestión de la mortalidad materna y el respeto de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. A pesar del hecho de que la mayoría de las muertes relacionadas con el embarazo y el parto pueden prevenirse, el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo a la mortalidad materna -que proponía una reducción de este tipo de muertes en un 75% para el 2015- es el que se encuentra en situación de mayor retraso en su cumplimiento. Según datos de Naciones Unidas, alrededor de 358.000 mujeres murieron al dar a luz durante 2008, lo que supone 1.000 fallecimientos de este tipo al día.

Por otro lado, América Latina es, según los datos oficiales, destino preferente de los fondos de ayuda bilateral de cooperación, tanto autonómicos como locales¹¹. Para la mayoría de las mujeres de esta región, los derechos sexuales y reproductivos están limitados: por ejemplo, en muchos países en los que el aborto está permitido en determinadas circunstancias existen obstáculos en la práctica, mientras que en Chile, El Salvador y Nicaragua el aborto está prohibido en todas las circunstancias. En el caso de Nicaragua, uno de los principales países receptores de la ayuda bilateral autonómica y local, la violación y el abuso sexual son delitos generalizados, y la mayoría de las víctimas son jóvenes; sin embargo, mujeres y niñas se enfrentan a enormes obstáculos para denunciar la violencia sexual y muchas veces, el delito de violación no sale a la luz hasta que se produce un embarazo. El propio Plan Director de la Cooperación española incluye como uno de sus objetivos específicos *“difundir y promover el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en los diferentes países, regiones y culturas, como parte integrante de los derechos humanos”*.

Amnistía Internacional pide a los gobiernos y parlamentos autonómicos y las corporaciones municipales respecto a su cooperación al desarrollo que:

- Exijan y establezcan medidas para asegurar que la **ayuda al desarrollo esté orientada a la protección efectiva de los derechos humanos**, sobre la base de:
 - Abordar el derecho a la no discriminación formulando políticas que prioricen un acceso y disfrute equitativo de los derechos de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, y promover la derogación de leyes y prácticas discriminatorias.
 - Reconocer el derecho de las personas a participar en el proceso de toma de decisiones que directa o indirectamente tienen un impacto en sus vidas, incluyendo acciones para promover la capacitación sobre los

¹¹Según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional), en 2009 el 50,87% de la ayuda bilateral de las Comunidades Autónomas tuvo como destino América Latina mientras que en el caso de la ayuda bilateral de las administraciones locales el porcentaje fue del 39,87%.

derechos humanos, facilitar el acceso a la información y garantizar la libertad de expresión y asociación efectivas.

- Incluir una dimensión de rendición de cuentas, formulando mecanismos efectivos -accesibles y transparentes- de vigilancia con la participación activa de las personas afectadas, y estableciendo indicadores inspirados en los estándares internacionales de derechos humanos con el fin de evaluar los progresos. Asimismo, deben impulsar mecanismos de acceso a la justicia que proporcionen remedio adecuado por las violaciones de derechos humanos.
- Faciliten **formación** a funcionarios y personal del gobierno con competencias en cooperación al desarrollo sobre el enfoque de derechos humanos.
- Promuevan, en sus relaciones bilaterales y, especialmente, en el marco de la cooperación internacional al desarrollo, la lucha contra la **mortalidad materna** y el disfrute efectivo de los **derechos sexuales y reproductivos** de las mujeres y niñas, y particularmente en la cooperación con países de **América Latina** con limitaciones graves a estos derechos.

Compromiso de 10 puntos con los derechos humanos para Comunidades Autónomas y Ayuntamientos

Junio 2011

Amnistía Internacional hace un llamamiento a los gobiernos y parlamentos autonómicos y a las corporaciones municipales para que adopten un compromiso firme con los derechos humanos que asegure una contribución relevante a su respeto y disfrute dentro y fuera del territorio español, poniendo en práctica las recomendaciones incluidas en este documento e **incluyendo entre sus prioridades de actuación las diez orientaciones esenciales** que se incluyen más abajo.

Además, con el objetivo de que los derechos humanos lleguen a ser un elemento central de la política española, Amnistía Internacional pide a las autoridades autonómicas y municipales que apoyen, y se comprometan con todos los medios a su alcance, la existencia de un **Plan Nacional de Derechos Humanos** consolidado, mejorado y enriquecido a lo largo del tiempo, para la X Legislatura y siguientes.

1. Luchar contra el **racismo y la discriminación**, incluyendo la xenofobia y la islamofobia, a través de la aprobación de planes locales y autonómicos que contengan medidas concretas, acompañadas y dotadas de recursos suficientes y en cuya elaboración participen, junto a las autoridades, las personas afectadas, ONG y personas expertas en la materia.
2. Luchar contra la **violencia de género** en todas sus manifestaciones, incluida la violencia sexual y la trata, promoviendo la formación y sensibilización de los y las profesionales de los distintos ámbitos con competencias autonómicas y municipales y disponiendo recursos suficientes y adecuados para que las mujeres puedan obtener protección, atención y justicia frente a la violencia de género.
3. Asegurar que la formación de **policías autonómicas y locales** incluye contenidos suficientes y de forma transversal en materia de derechos humanos y establecer mecanismos efectivos -disciplinarios y de rendición de cuentas- para investigar y castigar adecuadamente los casos de malos tratos y torturas, así como medidas preventivas frente a estos casos, como la grabación en video y audio en las zonas de custodia de las dependencias policiales.
4. Tomar medidas para garantizar que se respetan los derechos de las personas **menores de edad** en centros de protección terapéuticos, asegurando que los internamientos cuentan con control judicial, supervisando el funcionamiento de los centros de forma efectiva y asegurando que se investiga y sanciona cualquier práctica contraria a las normas internacionales de derechos humanos.
5. Garantizar el derecho de los y las **menores extranjeros no acompañados** bajo tutela de la Administración a la educación, la salud, la integridad física y mental y la acogida, y tomar plenamente en consideración el interés superior de menor en los procesos de devolución a sus países de origen para que la devolución solamente se lleve a cabo cuando existan todas las garantías.
6. Desarrollar políticas, leyes y medidas orientadas a garantizar los **derechos económicos, sociales y culturales** de todas las personas, sin discriminación y con especial atención a lo sectores más vulnerables, y a que las personas puedan disponer de información relativa a sus derechos, participar en decisiones que afectan a su bienestar, exigirlos, y acceder a la justicia en caso de vulneración de esos derechos.

7. Impulsar de forma efectiva la educación en derechos humanos, tanto a través de la correcta implantación de la signatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos y de la formación del profesorado, como tomando iniciativas y organizando actividades que den a conocer los derechos humanos y promuevan su respeto.

8. Garantizar en sus **relaciones con autoridades de otros países** la promoción y respeto a los derechos humanos asegurando su incorporación en las agendas políticas, su tratamiento en todos sus encuentros bilaterales así como en el marco de los acuerdos y convenios alcanzados.

9. Promover **iniciativas a favor de los derechos humanos** - declaraciones institucionales o mociones- abogando por dar respuesta a los principales retos globales en la materia y abordando la situación en países concretos y pidiendo acciones a las autoridades correspondientes.

10 . Exigir y establecer medidas para asegurar que la **ayuda al desarrollo** esté orientada a la protección efectiva de los derechos humanos, sobre la base de la no discriminación, la especial atención a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, su participación y el acceso a mecanismos de rendición de cuentas ante potenciales abusos contra los derechos humanos.

* * * * *