



Asamblea General

Distr. general
7 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

30º período de sesiones

Temas 3 y 5 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Órganos y mecanismos de derechos humanos

Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos – Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Definición de administración local	4
III. Estados y administraciones locales: deberes compartidos y complementarios de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos	5
IV. Papel de la administración local en la protección y promoción de los derechos humanos ...	7
V. Principales dificultades que afrontan las administraciones locales en la protección y promoción de los derechos humanos	10
VI. Los mecanismos de derechos humanos a nivel local	11
VII. La ciudad de derechos humanos: marco conceptual y principios rectores	12
VIII. Papel de la sociedad civil en la planificación y realización de actividades de promoción y protección de los derechos humanos a nivel local	15
IX. Mejores prácticas	15
X. Conclusiones y recomendaciones	19

I. Introducción

1. En agosto de 2012, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos presentó al Consejo una propuesta de investigación sobre la administración local y los derechos humanos (A/HRC/AC/9/6) para su examen y aprobación.
2. El 26 de septiembre de 2013, el Consejo aprobó la resolución 24/2, en la cual tomó nota de la propuesta de investigación mencionada y solicitó al Comité Asesor que preparase un informe de investigación sobre el papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos, incluida la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos en la administración local y los servicios públicos, con miras a compilar las mejores prácticas y los principales desafíos, y que presentase un informe sobre los progresos realizados al respecto al Consejo en su 27º período de sesiones.
3. También se solicitó al Comité Asesor que recabase las opiniones y aportaciones de los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y regionales competentes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y los procedimientos especiales pertinentes, así como de las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales (ONG), con el fin de preparar el informe mencionado.
4. En su 12º período de sesiones, de febrero de 2014, el Comité Asesor estableció un grupo de redacción encargado de elaborar dicho informe y designó como integrantes del grupo a los siguientes miembros del Comité: Mario Luis Coriolano, Hoda Elsadda, Latif Hüseyinov (Relator), Anantonia Reyes Prado, Dheerujall Seetulsingh (Presidente) e Imeru Tamrat Yigezu. Posteriormente Katharina Pabel se integró en el grupo de redacción y sustituyó al Sr. Seetulsingh en la Presidencia, mientras que la Sra. Elsadda sustituyó al Sr. Hüseyinov como Relatora. Más adelante, también Changrok Soh y Laura-Maria Crăciunean pasaron a formar parte del grupo de redacción.
5. El grupo de redacción preparó un cuestionario, de conformidad con la resolución 24/2 del Consejo, que fue distribuido entre las distintas partes interesadas. Hasta la fecha se ha recibido un total de 67 respuestas: 22 procedentes de Estados, 20 de instituciones nacionales de derechos humanos, 10 de ONG, 12 de autoridades locales y 3 de organizaciones internacionales o regionales.
6. De acuerdo con la resolución 24/2 del Consejo de Derechos Humanos, se presentó al Consejo en su 27º período de sesiones un informe sobre los progresos realizados con la recomendación de que el Consejo solicitara al Comité Asesor que le presentara un informe final en su 30º período de sesiones. En su 27º período de sesiones el Consejo aprobó la resolución 27/4, en la que tomó nota con reconocimiento del informe del Comité Asesor sobre los progresos realizados y solicitó al Comité que prosiguiera su investigación y le presentara en su 30º período de sesiones un informe final sobre el papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos.
7. El Consejo también solicitó al Comité que, cuando preparara dicho informe, incluyera en él las principales dificultades a que se enfrentaba la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos, y formulara recomendaciones sobre el modo de superarlas, basándose en las mejores prácticas para incorporar la perspectiva de los derechos humanos en la administración local y los servicios públicos.

II. Definición de administración local

8. La administración local por lo general se define como el nivel más bajo de la administración pública de un Estado. En los Estados unitarios, la administración local suele situarse en un segundo o tercer nivel de gobierno, mientras que en los Estados federales constituye el tercer o acaso el cuarto nivel. La administración local tiene por objeto llevar la gestión pública al plano comunitario y permitir la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones que les afectan en la vida cotidiana. Como nivel más próximo al ciudadano, la administración local está, en principio, mucho mejor situada que el gobierno central para tratar cuestiones que exigen un conocimiento de la realidad del lugar y una normativa adaptada a las necesidades y prioridades locales.

9. La organización y el funcionamiento de la administración local varían mucho de un país a otro, al igual que la denominación de las entidades administrativas (condado, prefectura, distrito, ciudad, localidad, parroquia, municipio, pueblo, etc.). Desde el punto de vista geográfico, la administración local existe tanto en los medios urbanos como en los rurales.

10. Las administraciones locales poseen ciertas competencias que se les confieren por ley o por orden de los niveles administrativos superiores¹. Estas competencias consisten básicamente en la regulación y gestión de determinados asuntos públicos relativos a las condiciones locales y la prestación de una serie de servicios públicos. El alcance de las competencias de la administración local siempre debería analizarse en el contexto de las relaciones entre las autoridades locales y el gobierno central o las autoridades regionales. Por lo general, en los Estados unitarios, los gobiernos centrales suelen asumir la responsabilidad de la planificación, la programación, la regulación y la financiación de la vivienda, y las administraciones locales gestionan la aplicación con diversos grados de autonomía. En los sistemas federales, por otra parte, las administraciones locales suelen tener más autonomía en lo que respecta a los programas, las políticas y la aplicación de medidas relacionadas con la vivienda (Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leinali Farha (A/HRC/28/62)). Una de las características importantes de la administración local es que está dotada de una competencia reguladora subsidiaria y específica para ejercer sus funciones, sujeta empero a lo dispuesto por la ley.

11. Si bien hay países en los que las expresiones “administración local” y “autonomía local” se emplean indistintamente, en vista de la multiplicidad de formas que adopta la administración local en los distintos países, conviene diferenciar ambos conceptos. La administración pública local puede estar a cargo de entidades autónomas locales (por ejemplo, ayuntamientos) y también de dependencias locales de la administración estatal; las primeras son elegidas por sufragio popular directo y gozan de amplia autonomía, mientras que las segundas actúan como representantes de las autoridades superiores, que eligen a sus funcionarios, los cuales responden ante ellas. El gobierno autónomo local se basa pues en el principio de descentralización y la administración estatal local deriva del principio de desconcentración.

12. El grado de autonomía del que disfrutaban las autoridades locales puede considerarse elemento fundamental de una auténtica democracia. En ese sentido, la descentralización política, fiscal y administrativa resulta imprescindible para llevar la democracia y los derechos humanos al nivel local. Conviene tener presente que la democracia no es posible sin el respeto de los derechos humanos y que estos no

¹ En el Brasil, de acuerdo con la Constitución, los municipios forman parte de la Federación y no son simplemente divisiones dependientes del Estado.

pueden realizarse sin democracia. Sin embargo, la autonomía local no conduce automáticamente a una democracia participativa. Si bien la descentralización en general contribuye al empoderamiento de los ciudadanos para la adopción de decisiones y el control sobre las políticas, tiene que haber determinadas medidas y procedimientos bien establecidos para crear las condiciones necesarias para que la participación democrática sea posible y efectiva.

13. El papel de las autoridades locales no debería limitarse a la mera ejecución de decisiones y políticas de elaboración ajena. No obstante, la legislación debería prescribir claramente ciertos límites a la independencia local y tendría que haber mecanismos para supervisar la legalidad de las actividades de las autoridades locales. Son esenciales mecanismos democráticos de control y contrapeso para aumentar la capacidad de la administración local de hacer efectivos los derechos humanos. Los cargos públicos que deben responder ante los votantes tienen más probabilidades de atender a las demandas de los ciudadanos que aquellos que no deben rendir cuentas².

14. A fin de posibilitar una gobernanza eficaz y garantizar adecuadamente el ejercicio de los derechos humanos a nivel local, debe existir un marco jurídico apropiado para el gobierno local. La organización, competencias y funciones deberían estar claramente prescritas por la ley. Asimismo, la legislación nacional debe definir claramente las responsabilidades y competencias recíprocas de las autoridades centrales y locales.

15. Es preferible que la administración local esté reconocida en la Constitución nacional; de hecho, son varios los países en los que la Constitución protege específicamente la autonomía de las administraciones locales. Cabe destacar que no hay mayor garantía de estabilidad que la protección constitucional. A este respecto, la mejor solución alternativa es la promulgación por el Parlamento nacional de una ley específica sobre gobierno local. Algunos países cuentan con salvaguardias jurídicas que mantienen la estabilidad de las leyes sobre gobierno local. En Hungría, por ejemplo, la aprobación o enmienda de la Ley de Autoridades Locales exige una mayoría parlamentaria de al menos dos tercios de los diputados presentes. Lo mismo sucede con cualquier ley que restrinja los derechos asociados a la autonomía local.

16. Merece la pena señalar que en varios países la subsidiariedad, la descentralización y la responsabilidad se consideran principios fundamentales de la administración local. Además, las leyes respectivas consagran el derecho de las autoridades locales a recurrir a la vía judicial para asegurar que se respeten dichos principios.

III. Estados y administraciones locales: deberes compartidos y complementarios de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos

17. Desde la perspectiva del derecho internacional, el Estado constituye una sola entidad, independientemente de su carácter unitario o federal y de su división administrativa interna. Por ello, las obligaciones dimanantes de los tratados internacionales en los que es parte solo incumben al Estado en su conjunto. Así pues, cuando se adhiere a un tratado internacional de derechos humanos, el Estado adquiere la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. Más concretamente, solo los Estados tienen la obligación de presentar informes con arreglo a lo dispuesto en los tratados universales y regionales de derechos humanos y solo los

² Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, “Democratic Accountability and Service Delivery: A Desk Review”, enero de 2013; puede consultarse en: <http://www.idea.int/resources/analysis/democratic-accountability-and-service-delivery-a-desk-review.cfm>.

Estados pueden ser objeto de denuncias individuales o interestatales conforme al mecanismo previsto en tales tratados. Asimismo, los Estados que comparecen ante un mecanismo internacional de denuncias de derechos humanos no pueden defenderse aduciendo que la presunta violación fue cometida por una autoridad local.

18. Cabe destacar asimismo que, de acuerdo con el derecho internacional general, el Estado, representado por el gobierno central, es responsable de todos los actos de cada uno de sus órganos y representantes³. Además, en lo tocante a la responsabilidad de los Estados, y sea cual sea su organización interna, según el derecho internacional consuetudinario se aplican varios principios. En primer lugar, la estructura del Estado, las funciones de los órganos del Estado e incluso la simple definición de lo que constituye un órgano del Estado no se rigen, por lo general, por el derecho internacional. Corresponde a la competencia soberana del Estado decidir cómo se estructura su administración y qué funciones deben encomendarse al gobierno central o a las administraciones locales. Pero, si bien el Estado es libre de determinar su estructura interna y sus funciones en la ley y en la práctica⁴, a los efectos de la responsabilidad internacional el comportamiento de sus instituciones y divisiones administrativas que desempeñan funciones públicas y ejercen competencias públicas es atribuible al Estado, aun cuando en el derecho interno dichas instituciones se consideren autónomas o independientes del gobierno ejecutivo central.

19. Según el derecho internacional consuetudinario, se reconoce que “se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado”⁵. En su observación general núm. 16, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subrayó que “la violación de los derechos contenidos en el Pacto puede producirse por la acción directa, la inacción u omisión de los Estados partes o de sus instituciones u organismos en los planos nacional y local”⁶. Cabe indicar que el comportamiento de determinadas instituciones que ejercen poderes públicos se atribuirá al Estado aunque en derecho interno se las considere autónomas e independientes del gobierno ejecutivo⁷.

20. Los hechos ilícitos de una autoridad pública, incluida la administración local, se considerarán atribuibles al Estado aunque dicha autoridad se exceda en su competencia o contravenga las leyes e instrucciones nacionales. Ello se deriva directamente del principio contenido en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, según el cual un Estado parte “no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

³ En ese sentido, cabría citar, *mutatis mutandis*, el artículo 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual las disposiciones del Pacto “serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”.

⁴ Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos; aprobados por la Comisión de Derecho Internacional en su 53^{er} período de sesiones (2001) *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/56/10)*, art. 4, párr. 2.

⁵ *Ibid.*, secc. IV.E.1.

⁶ Observación general núm. 16 (2005), La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 42; puede consultarse en <http://www.refworld.org/docid/43f3067ae.html>.

⁷ Comentarios al proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (véase la nota 4 de pie de página *supra*, secc. IV.2), pág. 66; puede consultarse en http://www.eydner.org/dokumente/darsiwa_comm_e.pdf.

21. El gobierno central es el principal responsable de la promoción y protección de los derechos humanos, mientras que a la administración local le corresponde un papel complementario. Cuando un Estado ratifica un tratado internacional de derechos humanos, puede delegar su aplicación en niveles inferiores de la administración, inclusive en las autoridades locales. En ese sentido, el gobierno central tal vez debe adoptar las medidas necesarias, en particular a nivel local, para establecer procedimientos y controles a fin de velar por que se cumplan las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Las autoridades locales, dentro del ámbito de sus competencias locales, están obligadas a cumplir los deberes que les corresponden como consecuencia de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Las autoridades locales son de hecho las responsables de poner en práctica esas políticas. Por consiguiente, los representantes de las autoridades locales deberían intervenir en la formulación de esas políticas. En los Estados descentralizados, la administración local puede tener un papel más proactivo y autónomo en la protección y promoción de los derechos humanos. Una cooperación institucionalizada entre el gobierno central y las administraciones locales en lo relativo a los derechos humanos podría favorecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos.

22. Para cumplir sus responsabilidades en materia de derechos humanos, las autoridades locales deberían contar con las competencias y los recursos financieros necesarios. A fin de aplicar adecuadamente la normativa de derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, las autoridades locales precisan recursos financieros que no siempre están disponibles, circunstancia esta que habría que tener presente a nivel nacional e internacional. Cabe destacar que cualesquiera que sean las competencias conferidas a las autoridades locales, estas carecerán de efectividad de no existir recursos financieros que permitan su ejercicio.

23. En varias ocasiones los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas han hecho hincapié en el principio de la responsabilidad común de los diversos niveles de gobierno en lo que respecta a la protección y promoción de los derechos humanos. Así por ejemplo, en la observación general núm. 4 (el derecho a una vivienda adecuada), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó que los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debían adoptar medidas para “asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto”⁸.

IV. Papel de la administración local en la protección y promoción de los derechos humanos

24. En algunos países, las leyes —y en ciertos casos la Constitución— obligan expresamente a las administraciones locales a respetar los derechos humanos (así sucede por ejemplo en Australia, Côte d’Ivoire, Eslovenia y Marruecos). En otros Estados, ese requisito constitucional afecta a todos los poderes públicos (es el caso de Alemania, Austria, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, España, Kenya, Lituania, Malasia, Sudán del Sur y Togo). En Luxemburgo, las comunas deben ejercer sus competencias con arreglo a lo dispuesto en la legislación, de modo que están obligadas a observar los derechos humanos que ampara la ley. En algunos países, el deber de

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada (art. 11 1) del Pacto), párr. 12, aprobada en el sexto período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 13 de diciembre de 1991; puede consultarse en <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>.

observar los derechos humanos por parte de las administraciones locales se limita por ley a determinados derechos y principios. Así por ejemplo, la Ley de la Autonomía Local de Serbia obliga a los ayuntamientos a velar por la promoción y protección de los derechos de las minorías y los grupos étnicos nacionales. En Eslovenia, la ley exige a las administraciones municipales que tengan en cuenta las cuestiones de género. En Irlanda, la legislación relativa al gobierno local no prevé específicamente la promoción y protección de los derechos humanos, pero obliga a las autoridades locales a tener en cuenta la necesidad de promover la inclusión social en el desempeño de sus funciones. De manera similar, en la legislación sobre las administraciones locales de la India no se menciona específicamente la protección de los derechos humanos entre las responsabilidades que les son propias, y sin embargo las funciones municipales previstas en la Constitución se refieren directamente a los derechos humanos fundamentales, como el desarrollo de iniciativas para fomentar la inclusión democrática, las medidas de asistencia social y el sistema de justicia local.

25. La existencia de una disposición jurídica explícita que obligue a las administraciones locales a promover y proteger los derechos humanos parece ser el enfoque preferible. De este modo, las autoridades locales saben cuáles son sus obligaciones relativas a los derechos humanos, en el entendimiento que, en caso de incumplimiento, tendrán que responder por ello de conformidad con lo dispuesto en la legislación nacional y que el Estado en su conjunto incurrirá en responsabilidad internacional. Además, una disposición de esta índole impone a las autoridades locales una obligación clara de aplicar un enfoque basado en los derechos humanos a la prestación de servicios públicos en el marco de sus competencias definidas. En consecuencia, podría animar a los interesados a reclamar sus derechos ante las autoridades locales.

26. Las autoridades locales están próximas a las necesidades diarias de los ciudadanos y resuelven problemas relacionados con los derechos humanos de forma cotidiana, por lo que existe una clara y estrecha conexión entre los derechos humanos y la administración local. En el desempeño de sus funciones, las autoridades locales toman decisiones sobre educación, vivienda, salud, medio ambiente y orden público que están directamente relacionadas con la observancia de los derechos humanos y pueden aumentar o disminuir las posibilidades de la población de disfrutar de ellos. Además, la administración local siempre corre el peligro de incurrir en prácticas discriminatorias contra personas consideradas ajenas a la comunidad local, como los inmigrantes o las minorías étnicas. En el terreno de la vivienda, por ejemplo “la utilización de las personas sin hogar como chivos expiatorios y su estigmatización y discriminación” también pueden estar más acentuadas a nivel local. Integrar la dimensión de los derechos humanos en todas las iniciativas de la administración local es crucial para luchar contra esas violaciones. De hecho, resulta difícil imaginar que pueda darse una situación de realización de derechos humanos sin autoridades locales que presten los servicios necesarios. Así pues, los funcionarios locales son responsables de muchas cuestiones de derechos humanos en su actividad diaria. Sin embargo, las autoridades y la opinión pública rara vez consideran dicha actividad desde el punto de vista del ejercicio de los derechos humanos. Por este motivo, los derechos humanos siguen siendo un marco de referencia o análisis distante en la mayoría de las políticas y prácticas a nivel local, cuando en realidad puede tratarse de los derechos humanos en la práctica⁹. En ese sentido, conviene tener presente que los efectos reales de los derechos humanos se dejan sentir en el plano local.

⁹ Congreso de Poderes Locales y Regionales (Consejo de Europa), Estrasburgo, 25 a 27 de marzo de 2014, 26ª sesión, CG(26)5FINAL, “Best practices of implementation of human rights at local and regional level in member states of the Council of Europe and other countries” (Relator: O. Molin), resolución 365 (2014), Explanatory Memorandum, párrs. 8 y 14; puede consultarse en http://www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS_en.asp?mytabsmenu=6.

27. Las obligaciones de las administraciones locales en materia de derechos humanos siguen la clásica tipología tripartita de las obligaciones de los Estados: la obligación de respeto, la obligación de protección y la obligación de realización. La obligación de respeto significa que los funcionarios locales no deben vulnerar los derechos humanos con sus propias acciones. La administración local no ha de interferir en el disfrute de los derechos y libertades de cualquier persona bajo su jurisdicción. Por ejemplo, en relación con la libertad de religión, la administración local no puede prohibir, más allá de las limitaciones permisibles, que las comunidades religiosas utilicen plazas públicas o edificios municipales para sus celebraciones. En cuanto al derecho a la salud, la administración local no puede vedar a comunidades o grupos determinados el acceso a los servicios de salud. La obligación de protección exige la adopción de medidas para evitar que los individuos vean vulnerados sus derechos y libertades por terceros. Por ejemplo, las autoridades locales deben intervenir para evitar que los niños dejen de asistir a la escuela por impedírselo otras personas. La obligación de protección puede hacer necesario crear medios urbanos más seguros que reduzcan el riesgo de violencia, por ejemplo contra las mujeres. La obligación de realización implica que la administración local debe adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos y las libertades. Por ejemplo, las autoridades locales están obligadas a hacer efectivo el derecho a la educación sosteniendo un buen sistema educativo. Para cumplir la obligación de realizar el derecho de no discriminación pueden establecerse mecanismos locales de derechos humanos como defensores del pueblo u órganos especializados en la lucha contra la discriminación.

28. Asimismo, las autoridades locales deben promover la comprensión y el respeto de los derechos humanos de todas las personas en su jurisdicción mediante la educación y la formación. En particular, las autoridades locales deben organizar sistemáticamente sesiones de enseñanza de los derechos humanos para sus representantes elegidos y su personal administrativo, e informar a los ciudadanos de sus derechos. Mediante las actividades de promoción las autoridades locales pueden contribuir a fomentar una cultura de los derechos humanos dentro de la comunidad.

29. Las autoridades locales deben prestar especial atención a la promoción y protección de los derechos de los grupos vulnerables y desfavorecidos, como las personas con discapacidad, las minorías étnicas, las comunidades indígenas, las víctimas de la discriminación sexual, los niños y las personas de edad. A este respecto, la calidad de los servicios prestados a estos colectivos es una “muestra” del respeto que las administraciones locales tienen por los derechos humanos en la práctica¹⁰.

30. En varios países existen iniciativas para incorporar los derechos humanos en las actividades de las autoridades locales. Las medidas adoptadas consisten en fomentar la gobernanza participativa, realizar verificaciones y evaluaciones de los impactos basadas en los derechos humanos, replantear los problemas locales como cuestiones de derechos humanos, establecer procedimientos para comprobar la compatibilidad de las políticas y las normativas locales con los derechos humanos, informar sobre el cumplimiento a nivel local de los tratados de derechos humanos, impartir una formación sistemática en derechos humanos a los funcionarios locales, sensibilizar al público acerca de los derechos humanos, etc. La redacción de una carta local de derechos humanos (o una disposición legislativa sobre derechos humanos)¹¹ en la que se enumeran las responsabilidades específicas de la administración local en materia de derechos humanos puede considerarse otro paso importante en el proceso de realizar de los derechos humanos a nivel local. En ese sentido, sería muy conveniente que las

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Cabría citar específicamente las disposiciones legislativas sobre derechos humanos aprobadas en varias ciudades estadounidenses, empezando por la de San Francisco acerca de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ya que constituyen un buen ejemplo de la incorporación de los derechos humanos en las políticas y medidas locales.

autoridades locales pudiesen contar con oficinas de derechos humanos dotadas de suficientes recursos humanos y financieros para hacerse cargo plenamente de las cuestiones de derechos humanos dentro de sus respectivas competencias locales.

V. Principales dificultades que afrontan las administraciones locales en la protección y promoción de los derechos humanos

31. Las principales dificultades que deben afrontar las administraciones locales en la protección y promoción de los derechos humanos son de carácter político, económico y administrativo. La mayor dificultad es la falta de voluntad política, sobre todo en los países que no tienen sistemas democráticos o bien sus democracias se encuentran en una fase incipiente. Este problema se ve exacerbado por los conflictos y tensiones políticos en el país. Las administraciones locales en tales Estados padecen falta de autonomía y carecen de una visión, una planificación y un compromiso a largo plazo. En algunos casos puede haber tensiones y luchas de poder entre el gobierno central y las autoridades locales, sobre todo en situaciones de inestabilidad o conflicto. Además, en los Estados con una estructura muy centralista puede ser difícil desarrollar una actividad política decidida en favor de los derechos humanos a nivel local. La falta de autonomía y autogobierno inhibe la rendición de cuentas y el sentido de la responsabilidad para la realización de los derechos humanos. Las políticas centralizadas y las medidas de ajuste estructural a menudo pueden impedir la observancia de los derechos humanos por las administraciones locales.

32. La segunda dificultad para las administraciones locales que obstaculiza la realización y promoción de los derechos humanos es la falta de capacidad institucional y de recursos, por falta de voluntad política para facilitar la labor de la administración local, o bien por la difícil situación económica del país. En el informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha, en lo relativo al papel de las autoridades locales y otros niveles subnacionales de gobierno, se destaca la conclusión de que “la descentralización no siempre favorece la efectividad del derecho a una vivienda adecuada” (A/HRC/28/62, párr. 71). Porque aunque la descentralización puede propiciar la democracia participativa, la intervención de los ciudadanos, la transparencia y la rendición de cuentas, estos rasgos positivos dependen de la existencia de los mecanismos y la voluntad política necesarios para hacer efectiva una gobernanza democrática. La falta de los recursos y presupuestos necesarios para financiar la aplicación de proyectos y servicios a nivel local disminuye la capacidad de las administraciones locales y les resta legitimidad en las comunidades locales.

33. La tercera dificultad es la falta de una coordinación adecuada entre el gobierno central y la administración local. También se plantea un problema cuando las leyes relativas al reparto de competencias entre el gobierno central y la administración local no son sencillas, accesibles y claras. Una división bien definida de competencias entre los distintos niveles de gobierno es condición previa para la rendición de cuentas y, por ende, para la efectividad de los derechos humanos. Huelga decir que cada autoridad dotada de competencias públicas tiene que respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. A nivel local con demasiada frecuencia se descuida el vínculo existente entre el ejercicio de los poderes públicos y la observancia de los derechos humanos.

34. Otra dificultad es la falta de información acerca de las necesidades que se derivan de los derechos humanos a nivel local. Toda persona que se ocupa de la administración local debe ser consciente de las obligaciones que imponen los derechos

humanos. A menudo estas personas no conocen bien el contenido y el alcance de esos derechos. De este modo, muchas administraciones locales no consiguen entender ni incorporar los derechos humanos en sus políticas y prácticas locales. Los intentos de estrechar la coordinación en materia de derechos humanos se ven frustrados por la falta de transparencia¹².

35. La quinta dificultad para las administraciones locales es la falta de reconocimiento de la importancia y las aportaciones de la sociedad civil. Esta suele ir acompañada de una falta de comprensión de los derechos humanos a nivel de la administración local. No reconocer a la sociedad civil ni colaborar con ella menoscaba las iniciativas de las administraciones locales para atender a los grupo marginados.

36. Otro problema para la administración local es que las obligaciones en materia de derechos humanos no figuran entre las prioridades de los donantes y los organismos internacionales de desarrollo en el contexto de la descentralización. En Indonesia, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos donantes promovieron la descentralización sin prestar suficiente atención a los derechos humanos¹³.

VI. Los mecanismos de derechos humanos a nivel local

37. La protección de los derechos humanos requiere mecanismos independientes a tal efecto. Estos pueden adoptar diversas formas según las comunidades. Entre los posibles modelos están los defensores del pueblo a nivel local, las oficinas de defensa del consumidor, las oficinas de defensa del paciente, los organismos contra la discriminación, etc. Pese a lo variadas que pueden ser las competencias y estructuras de dichos mecanismos, estos deben considerarse una vía importante para proteger los derechos humanos y tramitar las quejas de los ciudadanos en primera instancia. Es importante el hecho de que cuando se establece un mecanismo local de derechos humanos se está dando visibilidad al papel de las autoridades locales en la protección de los derechos humanos. Para poder llevar a cabo sus funciones de manera eficaz, las autoridades locales deberían estar dotadas de suficientes recursos humanos y financieros y resultar accesibles a todos en la localidad en cuestión.

38. La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada en Saint-Denis en 2000¹⁴, prevé la creación de defensores del pueblo como mecanismo de prevención y como medio de defender los derechos humanos a nivel local. Su labor es la de supervisar las administraciones locales para que no vulneren los derechos y principios de la Carta.

39. Solo unos pocos Estados cuentan con mecanismos de protección de los derechos humanos a nivel local. Por ejemplo, en Suiza varias ciudades han establecido defensorías del pueblo. Dichas oficinas son órganos independientes que median en

¹² Human Rights Institute, Columbia Law School.

¹³ Christopher Silver, "Do the donors have it right? Decentralization and changing local governance in Indonesia", en *Globalization and Urban Development*, Harry W. Richardson y Chang-Hee Christine Bae, eds. (Berlin, Springer, 2005). Citado en el informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, párr. 25.

¹⁴ Este importante documento es fruto de las labores preliminares iniciadas en Barcelona en 1998 en el marco de la Conferencia "Ciudades por los Derechos Humanos", organizada para conmemorar el quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Dicho evento congregó a cientos de alcaldes y representantes políticos que unieron sus voces para solicitar un mayor reconocimiento político como actores fundamentales para la protección de los derechos humanos en un mundo muy urbanizado. Para más detalles, véase <http://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter#sthash.E5JeKdIt.dpuf>.

caso de conflicto entre los particulares y las autoridades. Si bien no están autorizadas para tomar decisiones vinculantes y solo pueden formular recomendaciones, se ha demostrado su eficacia como vía para solucionar controversias. En la República de Corea, varias administraciones locales han establecido comisiones de derechos humanos. En los Países Bajos es posible presentar una denuncia por violación de los derechos humanos ante el defensor del pueblo nacional o bien ante el mecanismo de quejas municipal. En Dinamarca, el Consejero de los Ciudadanos de Copenhague fue la primera institución de asesoramiento de los ciudadanos del país, establecida por el ayuntamiento de Copenhague como función independiente de la defensoría del pueblo. Actualmente, 21 ayuntamientos cuentan con una institución de asesoramiento del ciudadano. En Noruega, los ayuntamientos cuentan con defensores del pueblo para determinados ámbitos administrativos. En Bosnia y Herzegovina, algunas administraciones locales han establecido comisiones de derechos humanos que actúan como órganos asesores de los ayuntamientos, si bien no se trata de auténticos mecanismos de protección de los derechos humanos. En Australia, la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades de Victoria organiza foros sobre gobierno local y ha elaborado un conjunto de herramientas para las administraciones locales. Esta Comisión revisa los programas y prácticas de las administraciones locales, previa solicitud, para comprobar si son compatibles con la Carta de Derechos Humanos y Responsabilidades de Victoria, y facilita formación a los ayuntamientos. En Azerbaiyán, en abril de 2003 se estableció el Consejo de Expertos Independientes de la Oficina del Ombudsman, en el que están representados miembros de ONG influyentes y de la sociedad civil que se ocupan de la protección de los derechos humanos. El Comisionado lleva a cabo conferencias, cursos de formación, mesas redondas y otras actividades en colaboración con las ONG¹⁵.

40. En varios países (como Azerbaiyán, Eslovenia e Irlanda), la oficina del defensor del pueblo nacional está facultada para investigar denuncias no solo contra órganos estatales, sino también contra autoridades autónomas locales.

41. El Código Municipal de Guatemala establece la obligación de la administración local de convocar a diferentes sectores sociales del municipio para participar en el desarrollo e institucionalización de las políticas y planes municipales públicos de desarrollo urbano y rural. También estipula la protección y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo con sus valores, lenguas, tradiciones y costumbres. El Código también autoriza el establecimiento de comisiones para el estudio y dictamen de los asuntos pertinentes.

VII. La ciudad de derechos humanos: marco conceptual y principios rectores

42. La “ciudad de derechos humanos” es una de las iniciativas generadas a nivel mundial con el fin de llevar los derechos humanos al nivel local. La iniciativa parte del reconocimiento de la importancia de las ciudades para la promoción y protección de los derechos humanos y en general se remite a una ciudad donde la administración y la población locales se rigen tanto moral como legalmente por los principios de los derechos humanos. El concepto lo creó en 1997 el People’s Movement for Human Rights Education (PDHRE), una organización internacional de servicios sin ánimo de lucro¹⁶. Luego lo desarrollaría, en particular como concepto normativo, el Foro

¹⁵ Azerbaiyán, Instituto del Comisionado para los Derechos Humanos.

¹⁶ El Human Rights Cities Program gestionado por el PDHRE abarca el desarrollo de 30 ciudades de derechos humanos y la formación de 500 jóvenes dirigentes comunitarios en 4 centros regionales para la enseñanza de los derechos humanos.

Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos, que se celebra todos los años en la ciudad de Gwangju (República de Corea).

43. La Declaración de Gwangju sobre la Ciudad de Derechos Humanos, aprobada el 17 de mayo de 2011 en el Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos, define la ciudad de derechos humanos a la vez “como comunidad local y como proceso sociopolítico en un contexto local en el que los derechos humanos desempeñan un papel clave como valores fundamentales y principios rectores”. La ciudad de derechos humanos presupone una gobernanza compartida a nivel local en cuestiones de derechos humanos, donde la administración local, el parlamento local (ayuntamiento), la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas cooperen para mejorar la calidad de vida de todas las personas, animados por un espíritu de colaboración fundamentado en las normas de derechos humanos. La incorporación de una perspectiva de derechos humanos en la gobernanza local conlleva la introducción de principios como la democracia, la participación, el liderazgo responsable, la transparencia, la responsabilidad, la no discriminación, el empoderamiento y el estado de derecho. Dentro del concepto de ciudad de derechos humanos también se considera importante lograr una amplia participación de todos los actores e interlocutores, en particular los grupos marginados y vulnerables, y contar con mecanismos de protección y supervisión de los derechos humanos eficaces, independientes y accesibles para todos. Asimismo, se reconoce la importancia de la cooperación inter-local e internacional y la solidaridad entre las ciudades activas en la promoción y protección de los derechos humanos¹⁷.

44. Los Principios Rectores de Gwangju para una Ciudad por los Derechos Humanos, aprobados el 17 de mayo de 2014 en el Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos, consisten en: el derecho a la ciudad; la no discriminación y la acción afirmativa; la inclusión social y la diversidad cultural; la democracia participativa y la gobernanza responsable; la justicia social, la solidaridad y la sostenibilidad; el liderazgo político y la institucionalización; la transversalización de los derechos humanos; unas instituciones efectivas y la coordinación de las políticas; la educación y la enseñanza de los derechos humanos, y el derecho a la reparación.

45. Varias ciudades de todo el mundo se han declarado oficialmente “ciudades de derechos humanos”¹⁸, y se han creado varias redes internacionales de ciudades.

46. Además han surgido otros conceptos en la teoría y en la práctica que esencialmente persiguen el mismo objetivo. Uno de ellos es el “derecho a la ciudad”, formulado por el filósofo francés Henri Lefebvre¹⁹, que se refiere fundamentalmente al derecho de los habitantes y “usuarios” de la ciudad a participar en la vida pública local y a definir el espacio de la ciudad²⁰. Hasta ahora el concepto de “derecho a la ciudad” se ha institucionalizado en muy pocos casos; son ejemplos el Estatuto de la Ciudad del

¹⁷ Declaración de Gwangju sobre la Ciudad de Derechos Humanos; el texto completo puede consultarse en http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf.

¹⁸ Entre ellas, Rosario (Argentina), primera ciudad de derechos humanos en 1997; Bandung (Indonesia); Barcelona (España); Bihac (Bosnia y Herzegovina); Bogotá (Colombia); Bongo (Ghana); Ciudad de México (México); Condado de Prince George, Maryland (Estados Unidos); Copenhague (Dinamarca); Graz (Austria); Gwangju (República de Corea); Kaohsiung (Provincia china de Taiwán); Kati (Malí); Korogocho (Kenya); Mogale (Sudáfrica); Montreal (Canadá); Nagpur (India); Porto Alegre (Brasil); Saint-Denis (Francia); Sakai (Japón); Thies (Senegal); Utrecht (Países Bajos); Victoria (Australia).

¹⁹ Henri Lefebvre, *Le Droit à la Ville* (París, Ed. du Seuil, 1968).

²⁰ En el último decenio, la Coalición Internacional para el Hábitat y su Red por el Derecho a la Vivienda y la Tierra han llevado a cabo medidas de promoción y perfeccionamiento de la definición del “derecho a la ciudad”.

Brasil (2001), la Carta de Montreal de Derechos y Responsabilidades (2006) y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010).

47. El derecho a la ciudad se consagró expresamente en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005)²¹, importante documento en cuya elaboración participaron distintas organizaciones y redes, incluidas la UNESCO y ONU-Hábitat. La Carta define este derecho como el uso equitativo de la ciudad conforme a los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. Se trata de un derecho colectivo de los habitantes urbanos que los legitima para actuar y organizarse, sobre la base del respeto de sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de ejercer el derecho a la libre determinación y alcanzar un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad existe en interdependencia con otros derechos humanos internacionalmente reconocidos, en particular los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales definidos en los tratados internacionales de derechos humanos.

48. El concepto de “los derechos de la ciudad” se ha ido perfilando en los últimos decenios como alternativa a la retirada de responsabilidades y recursos de los gobiernos centrales y estatales en el mercado globalizado. Cada vez es mayor la subordinación de las ciudades a instituciones, presupuestos públicos e inversiones con sistemas centralizados de adopción de decisiones, mientras que los ayuntamientos tienen que valerse por sí mismos o competir por recursos que posibiliten su desarrollo y la prestación de servicios, muchas veces sin la autoridad necesaria para recaudar fondos o participar efectivamente en las decisiones que afectan a las asignaciones. En esos casos, las autoridades locales se ven ante la perspectiva de privatizar bienes y servicios públicos (lo cual suele tener repercusiones económicas negativas para los pobres) y/o buscar financiación en el mercado privado. El concepto puede referirse a los derechos administrativos, políticos y económicos de las administraciones locales en relación con las autoridades nacionales o federales, y a la presencia y el papel de las autoridades locales ante las instituciones internacionales y multilaterales (las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, etc.).

49. El concepto de “los derechos humanos en la ciudad”, desarrollado principalmente en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad y en la Carta Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad²², conlleva el compromiso de respetar, proteger y realizar a nivel local todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos; el compromiso de conceder atención prioritaria a los grupos marginados y a la población que vive en condiciones de vulnerabilidad, y el compromiso de incorporar una perspectiva de derechos humanos en las políticas locales (más allá de la aplicación de programas de derechos humanos).

50. Mientras tanto las mejores prácticas consisten en iniciativas que también reconocen la validez de establecer un “hábitat de los derechos humanos”, con una idea más amplia de la continuidad entre zonas rurales y urbanas, y el reconocimiento consciente de que los mismos derechos de los ciudadanos valen igualmente para otros habitantes de la periferia de los centros urbanos, y para los de regiones más distantes. Así por ejemplo se utilizó esta expresión cuando el Primer Foro Cívico de Nairobi declaró la ciudad un “hábitat de los derechos humanos” (2002). Esta iniciativa surgió con el apoyo local del Mazingira Institute, con su programa y actividades en pro del medio ambiente. Asimismo, en el último decenio la Coalición Internacional para el

²¹ El texto completo puede consultarse en <http://portal.unesco.org>, <http://www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf> y www.hic-net.org.

²² La Carta fue redactada por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. En 2011, el texto fue examinado y aprobado por un conjunto de representantes elegidos, expertos y representantes de la sociedad civil venidos de diferentes partes del mundo.

Hábitat y su Red por el Derecho a la Vivienda y la Tierra han llevado a cabo medidas de promoción y perfeccionamiento de la definición del “derecho a la ciudad”.

VIII. Papel de la sociedad civil en la planificación y realización de actividades de promoción y protección de los derechos humanos a nivel local

51. La mayoría de los Estados que respondieron al cuestionario no contestaron la pregunta referente al papel de la sociedad civil en la planificación y el desarrollo de actividades de protección y promoción de los derechos humanos a nivel local o dieron respuestas vagas. Sin embargo, en una respuesta se señala la participación de organizaciones de la sociedad civil en actividades de formación (Burundi). Otros Estados informaron de que había ONG activas, aunque no cooperaban necesariamente con el Gobierno (Eslovenia, Georgia, Hungría, Líbano y Suiza).

52. La sociedad civil sigue estando en el trasfondo de las decisiones que se adoptan en vez de ser un interlocutor válido. Según se informa, las condiciones de trabajo de las ONG en algunos países están sometidas a restricciones gubernamentales, sin que se les permita recibir fondos; y algunos encuestados afirman que se producen numerosas violaciones de los derechos humanos de las ONG a la libertad de expresión y asociación.

53. La mayoría de los encuestados aclararon que los motivos para promover los derechos humanos se basaban primordialmente en las luchas contra las violaciones de los derechos humanos y los sufrimientos humanos que habían observado y/o soportado. El modelo de Ciudad de Derechos Humanos de Gwangju, en la República de Corea, se ha extendido a otras ciudades inspirándose en el mismo espíritu que el Movimiento de Democratización de Gwangju del 18 de mayo. En la respuesta del Condado de Prince George, Maryland (Estados Unidos de América), se hacía referencia a sus raíces en la experiencia local de un condado antes esclavista²³. En muchas respuestas se afirmaba que seguían produciéndose violaciones de los derechos humanos, en particular como consecuencia de la inseguridad económica y la crisis financiera, la corrupción y los conflictos armados, los regímenes autoritarios, y la discriminación por motivos de género, raza y color.

54. Tras las manifestaciones del parque en Gezi en Turquía, la sociedad civil ha desempeñado un papel cada vez más importante en la organización de reuniones y la preparación de informes sobre lo que determinados grupos esperan de las autoridades locales. Algunos ejemplos positivos son las iniciativas emprendidas por la SPoD (una ONG nacional de personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales), dos movimientos sociales basados en Internet, la Asociación para el Apoyo y la Formación de Mujeres Candidatas (KA.DER), el Movimiento de Urbanismo Popular, la UIAL-EMME (Unión Internacional de Administraciones Locales, Sección para la Región del Mediterráneo Oriental y el Oriente Medio (actualmente CGLU-MEWA))²⁴.

IX. Mejores prácticas

55. El análisis de las respuestas recibidas al cuestionario muestra que la sociedad civil resulta vital para estimular la actividad local en el ámbito de los derechos humanos en cada país. En Hungría, por ejemplo, las ONG pueden participar en la fase

²³ Comisión de Relaciones Humanas del Condado de Prince George.

²⁴ Turquía, Centro de Investigación sobre el Derecho de los Derechos Humanos, Universidad Bilgi de Estambul.

de planificación y ejecución de los reglamentos y programas de los ayuntamientos, según lo dispuesto en la ley. En Burundi, la sociedad civil participa activamente en la enseñanza de los derechos humanos con vistas a la creación de programas de información y sensibilización. En la India, los representantes de la sociedad civil han contribuido a reforzar el papel de las administraciones locales en la adopción de medidas eficaces de defensa de los derechos de los ciudadanos marginados en el plano local. En Suiza, las ONG son libres de proponer diferentes proyectos, por ejemplo contra el racismo. En Luxemburgo, el Consejo Nacional para Extranjeros es un ejemplo de la participación de la sociedad civil en la promoción y protección de los derechos humanos. El Consejo está compuesto por representantes de la sociedad civil y constituye un órgano asesor que estudia la situación en que se encuentran los extranjeros, así como su integración. Su labor consiste en formular recomendaciones sobre proyectos gubernamentales y también sobre políticas. Dicho esto, cabe señalar que en algunos países la sociedad civil no desempeña ninguna función en la protección de los derechos humanos a nivel local.

56. Algunas iniciativas fomentan la capacidad de las administraciones y las autoridades locales para ocuparse de los derechos humanos: Burundi imparte formación sobre derechos humanos a la policía; México enseña a los funcionarios los nuevos principios constitucionales, incluidos los derechos humanos; Georgia dirige sus actividades de fomento de la capacidad directamente a los ciudadanos, en vez de a las administraciones locales; en Australia, la Asociación de Gobiernos Locales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos cooperan entre sí para hacer efectivos los derechos humanos a nivel local.

57. En Hungría, las administraciones locales deben analizar las condiciones en que se encuentran los grupos desfavorecidos de su zona y promover la igualdad de oportunidades para ellos. Luxemburgo establece obligatoriamente comisiones consultivas para la integración social, que hacen recomendaciones a las administraciones locales. Burundi indica como una de las mejores prácticas la cooperación entre la administración local y el sistema de las Naciones Unidas. Luxemburgo promueve el multilingüismo y el multiculturalismo en los servicios públicos, por ejemplo para la integración de inmigrantes.

58. En Australia, la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades de Victoria organiza foros sobre gobierno local y ha elaborado un conjunto de herramientas para las administraciones locales. Esta Comisión revisa los programas y prácticas de las administraciones locales, previa solicitud, para comprobar si son compatibles con la Carta de Derechos Humanos y Responsabilidades de Victoria y facilita formación a los ayuntamientos²⁵.

59. En 1980, el Consejo Municipal de Sakai (Japón) reconoció la santidad de los derechos humanos y afirmó que promovería las iniciativas para la realización de una “Ciudad para la Protección de los Derechos Humanos”. Posteriormente, la ciudad de Sakai propuso unas políticas basadas en los principios de los derechos humanos y más adelante se unió a otras administraciones locales para formular su propio plan de educación e ilustración llamado “Plan de Acción de la ciudad de Sakai para el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la Esfera de los Derechos Humanos”. Basándose en actividades anteriores, en 2007 Sakai aprobó la “Ordenanza municipal para el desarrollo comunitario en el respeto de la paz y los derechos humanos” y el “Plan de promoción de las políticas de derechos humanos de la ciudad de Sakai” y desde entonces ha propugnado amplia y sistemáticamente una política de derechos humanos.

²⁵ Australia, Departamento de Infraestructura y Desarrollo Regional.

60. Desde 1998, un programa del People's Movement for Human Rights Education (PDHRE) prevé el desarrollo de 30 ciudades de derechos humanos y la formación de 500 jóvenes dirigentes comunitarios en 4 centros regionales para la enseñanza de los derechos humanos. En 2007, el PDHRE había formado ya a 100 dirigentes comunitarios y se estaban desarrollando 17 ciudades de derechos humanos²⁶.

61. En la República de Corea, varias administraciones locales y ciudades han dirigido el movimiento de la ciudad de derechos humanos a nivel nacional e internacional. Gwangju fue la primera ciudad de derechos humanos anunciada oficialmente en la República de Corea y en Asia en 2010 que presentaba amplios programas consistentes en una Carta de Derechos Humanos, un plan de acción para los derechos humanos con los indicadores correspondientes, un defensor del pueblo, etc. Otras administraciones locales, como las del distrito de Seongbuk y la provincia de Chungnam, han adoptado también el concepto de ciudad de derechos humanos como medio para hacer frente a los problemas en sus propios contextos, como los distritos de un centro metropolitano y zonas complejas urbano-rurales.

62. Seúl, capital de la República de Corea, se proclamó a sí misma una ciudad de derechos humanos y en 2012 aprobó una ordenanza para proteger y promover los derechos humanos de sus ciudadanos. La ordenanza prevé el establecimiento de una División de Derechos Humanos dependiente del gobierno municipal, políticas de derechos humanos, un Defensor de los Derechos Humanos, así como medidas y directrices concretas para promover una vivienda adecuada y proteger a los ciudadanos de los desahucios forzosos. Otras ordenanzas de derechos humanos son la Ordenanza sobre la Promoción de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad y la Ordenanza sobre la Protección y Promoción de los Derechos Humanos de los Niños y los Jóvenes. Entre los mecanismos de derechos humanos figuran la División de Derechos Humanos, que lleva a cabo programas de enseñanza de los derechos humanos y fomenta la cooperación con la sociedad civil, el Defensor del Pueblo, el Comité de Derechos Humanos de Seúl y el Jurado de Ciudadanos para Asuntos de Derechos Humanos. Entre las principales políticas de derechos humanos aplicadas por la División de Derechos Humanos cabe señalar el Plan de Acción de Seúl para los Derechos Humanos, cuyo objetivo es incorporar una perspectiva de derechos humanos en la administración general. La sensibilización en la esfera de los derechos humanos se ha promovido mediante programas de enseñanza de los derechos humanos a los funcionarios y prestando apoyo a organizaciones y actividades de derechos humanos.

63. Al igual que el innovador Estatuto de la Ciudad del Brasil (2001), la Carta de la Ciudad de México también establece nuevos derechos dando una dimensión colectiva a determinados derechos individuales, como por ejemplo la función social de la propiedad. Este es un componente fundamental del derecho a la ciudad que entraña reformas urbanas fundamentales y la redistribución y ordenamiento del territorio urbano para construir una ciudad más justa e incluyente. La Carta de la Ciudad de México también incluye por lo menos dos importantes principios referentes al derecho a la ciudad tal como fue enunciado en primer lugar por Lefebvre: a) el derecho a participar en decisiones que afectan a los habitantes urbanos y la producción de espacio urbano; y b) el derecho a apropiarse de espacio urbano favoreciendo su valor de uso por encima de su valor de cambio. Es de destacar que entre estos componentes figuran los derechos jurídicos, las reivindicaciones sociales y políticas y las condiciones materiales.

²⁶ Rosario (Argentina); Graz (Austria); Santa Cruz (Estado Plurinacional de Bolivia); Bihac (Bosnia y Herzegovina); Porto Alegre (Brasil); Edmonton y Winnipeg (Canadá); Temuco y Valparaíso (Chile); municipio de Bucuy (Filipinas); Bongo, Newton, Wa, Nimamobi y Walewale (Ghana); Nagpur (India); Korogocho (Kenya); Kita, Kati, Kayes, Sikasso y Tombuctú (Malí); Musha (Rwanda); Thies (Senegal); Mogale (Sudáfrica); Kaohsiung (Provincia china de Taiwán).

64. La Alianza por la Democracia y la Tolerancia contra el Extremismo y la Violencia tiene por objeto principal trasladar proyectos que han dado buenos resultados y posibles soluciones de un municipio a otro entre las diferentes regiones de Alemania. En determinadas ciudades las administraciones regionales o locales establecen y la ley mantiene órganos locales de defensa de la igualdad, así como comisiones regionales, centros de derechos humanos, órganos de fomento de la equidad y otras instituciones²⁷. Un buen ejemplo es el “ayuntamiento de derechos humanos” de la ciudad de Graz (Austria)²⁸.

65. En Eslovenia, la Ley de Gobierno Local (párr. 39) define los derechos de las minorías nacionales y la población romaní a tener una representación oficial en los ayuntamientos, y otros municipios pueden establecer órganos encargados de las cuestiones relativas a los derechos humanos. El programa para resolver los conflictos relacionados con la población romaní es gestionado por el Estado con cargo al presupuesto nacional.

66. En los Estados Unidos, la incorporación de una perspectiva de derechos humanos en la administración local se lleva a cabo mediante iniciativas como “Bringing Human Rights Home: How State and Local Governments Can Use Human Rights to Advance Local Policy” (Los derechos humanos en acción: cómo pueden las administraciones estatales y locales utilizar los derechos humanos para promover la política local). Esta incluye una decidida defensa y una creciente conciencia de los derechos humanos, replanteando preocupaciones locales como cuestiones de derechos humanos, informando acerca del cumplimiento a nivel local de los tratados de derechos humanos, llevando a cabo verificaciones y evaluaciones de impactos sobre la base de los derechos humanos, y fomentando la gobernanza participativa. La función federal de respetar y garantizar los derechos humanos a nivel estatal y local prevé el fomento de nuevas iniciativas de presentación de informes, supervisión y educación. El Human Rights Institute en la Columbia Law School, en los Estados Unidos, trabaja para promover los derechos humanos en el país y conseguir que los Estados Unidos respeten las normas internacionales de derechos humanos. Este proyecto propugna una mayor coordinación de las actividades a nivel federal, estatal y local para promover y proteger los derechos humanos en los Estados Unidos, trabajando directamente con los organismos estatales y locales. Sin embargo, las iniciativas estatales y locales son ocasionales y fragmentarias y pueden ser fácilmente eliminadas como consecuencia de recortes presupuestarios²⁹.

67. En Dinamarca se lanzó un proyecto de desarrollo titulado “El ayuntamiento y la sociedad civil” (2008) para comprobar en qué medida las nuevas maneras de compartir responsabilidades entre el ayuntamiento y la sociedad civil pueden contribuir a mejorar la calidad de la administración local. Hay todo un potencial por explotar, tanto en lo que respecta a nuevas cuestiones para una interacción más estrecha como en relación con la participación de nuevos grupos de voluntarios³⁰.

68. Graz forma parte del comité ejecutivo de la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo, el “Forum der Europapreisträgerstädte”, y la coalición “Ciudades para la Infancia”, y fue capital cultural de Europa en 2003. En noviembre de 2009, Graz invitó a otras ciudades asociadas a intercambiar métodos satisfactorios de

²⁷ Austria, Centro Europeo de Formación e Investigación para los Derechos Humanos y la Democracia.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Human Rights Institute, Columbia Law School.

³⁰ Dinamarca, The Danish Institute for Human Rights, “Questionnaire on local government and human rights”; puede consultarse en <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/LocalGvt/Denmark%20-%20Danish%20Institute%20for%20Human%20Rights.pdf>.

integración de inmigrantes para combatir el racismo. También se han organizado campañas contra el racismo y la discriminación con otras ciudades y con ONG.

69. La alcaldía de Medellín ha introducido el programa “Medellín protege los derechos humanos”, por el que la ciudad procura garantizar la protección, el reconocimiento, el restablecimiento y la reparación integrales de los derechos humanos. Los órganos capacitados para lograr este objetivo son la Subsecretaría de Derechos Humanos y las tres unidades que la componen, entre las que figura una Unidad de Derechos Humanos, cuyas actividades y algunos de cuyos programas son descritos por el colaborador. La Unidad tiene el deber de coordinar sus actividades con los diversos órganos nacionales, organizaciones sociales y ONG. La Unidad comprende un sistema municipal de información sobre derechos humanos, que consiste en un instrumento para la recopilación, el procesamiento y el análisis de información sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

70. En San Francisco, gracias a una enmienda de la carta de la ciudad se requiere que la Comisión sobre la Condición de la Mujer lleve a cabo cada dos años un análisis de sus comisiones y juntas desde una perspectiva de género. Asimismo, la Iniciativa sobre los Principios de la Igualdad de Género de San Francisco es un programa que ayuda a empresas de todo el mundo a conseguir una mayor igualdad y crear lugares de trabajo más productivos mediante la adopción de medidas prácticas. Un programa de donaciones para prevenir y combatir la violencia contra la mujer se ocupa de la violencia doméstica, las agresiones sexuales y la trata de seres humanos en las diversas comunidades de San Francisco. El Programa de Colaboración de San Francisco contra la Trata de Seres Humanos, iniciado en 2010, comprende una gran diversidad de organizaciones de base social y organismos públicos dedicados a eliminar la esclavitud moderna de la ciudad³¹.

X. Conclusiones y recomendaciones

71. La sociedad civil debería intervenir activamente en la planificación y la realización de las actividades relacionadas con los derechos humanos a nivel local. Puede presionar a las autoridades locales para que adopten un enfoque basado en los derechos humanos y se impliquen más en su promoción. También tiene un importante papel de supervisión y puede proporcionar información y un asesoramiento independientes acerca del desempeño de la administración local. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden colaborar directamente con la administración local para mejorar sus conocimientos sobre los derechos humanos y crear una mayor conciencia de ellos.

72. Los funcionarios públicos locales deberían mantener un diálogo permanente con los ciudadanos y la sociedad civil. Deben existir canales bien desarrollados para esa comunicación y colaboración.

73. Deben adoptarse medidas a nivel nacional e internacional con el fin de reforzar la capacidad de la sociedad civil para supervisar y colaborar con la administración local. Fuera de los grandes municipios urbanos, la sociedad civil suele ser débil y tiene escasa experiencia de supervisión y cooperación con la administración local³². Las redes internacionales de ciudades como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) pueden resultar fundamentales para desarrollar conjuntos de instrumentos, fomentar la investigación, brindar oportunidades para el aprendizaje entre pares y crear comunidades activas.

³¹ Departamento sobre la Condición de la Mujer de San Francisco.

³² Local Government and Human Rights: Doing Good Service, pág. 76.

74. El gobierno central se encarga de facilitar a la administración local información valiosa sobre los derechos humanos y sus efectos a nivel local. Esta obligación de informar a los órganos locales competentes se refiere tanto a los derechos humanos de la constitución nacional como a otros derechos humanos y legales garantizados por el derecho internacional. Las novedades que se produzcan en el fomento de los derechos humanos a nivel internacional (por ejemplo, nuevos tratados y convenios, recomendaciones, directrices y ejemplos de mejores prácticas) deben señalarse a nivel local. Al hacerlo, es de la mayor importancia que esa información no sea meramente *in abstracto*. Es preciso hacer de los derechos humanos algo más concreto y más practicable dadas las necesidades específicas a nivel local. Sobre todo cuando se trata de garantías internacionales de los derechos humanos, el gobierno central tiene que convertir las cuestiones pertinentes de protección de los derechos humanos en medidas concretas que aplicar o normas que acatar.

75. Al hacer los derechos humanos más practicables y más efectivos a nivel local, deben indicarse ámbitos específicos muy conectados con el ejercicio efectivo de los derechos humanos a nivel local. Por ejemplo, si se prestan servicios públicos locales, debe garantizarse el acceso a ellos sin ningún tipo de discriminación. A fin de apoyar a la administración local en la observancia de los derechos humanos, deben prepararse “hojas de ruta” para la realización de los derechos humanos en esos ámbitos específicos. Dichas hojas de ruta podrían ser muy útiles para facilitar el ejercicio de los derechos humanos a nivel local (por personas no expertas en derechos humanos).

76. En su informe al Consejo de Derechos Humanos, el Comité Asesor hizo hincapié en las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos (A/HRC/28/73). El Comité recomendó preparar una estrategia integrada para la promoción de los derechos humanos y para la lucha contra la corrupción. Este resultado del informe es también de interés para la promoción de los derechos humanos a nivel local. Debe prestarse atención especial a todas aquellas actividades locales que estén expuestas a la corrupción, en especial a la prestación de servicios públicos. Por una parte, la adopción de medidas contra la corrupción debe considerarse como una cuestión que afecta a los derechos humanos. Por otra, la promoción de los derechos humanos no puede tener éxito ni ser efectiva si no se toman medidas contra la corrupción. Así pues, deben tenerse especialmente en cuenta todo tipo de medidas preventivas a este respecto.

77. En cuanto a la supervisión del cumplimiento a nivel interno de las obligaciones internacionales de derechos humanos, debe alentarse a los mecanismos competentes de las Naciones Unidas a que también entablen un diálogo con las administraciones locales. Las autoridades locales deberían participar en el Examen Periódico Universal de su país, ya que esto supondría una mejora de la calidad del seguimiento dado a las recomendaciones aceptadas. Las recomendaciones del EPU y las observaciones finales de los órganos de tratados de las Naciones Unidas deberían ser divulgadas por el gobierno central entre las autoridades locales. También deberían mencionarse las directrices armonizadas para la presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, en las que se alienta a los Estados a que faciliten “la participación de los departamentos de su administración a nivel central, regional y local, y en su caso federal y provincial, en la preparación de los informes periódicos” (HRI/MC/2005/3, párr. 50 a)).

78. También es preciso preparar principios rectores para la administración local y los derechos humanos, teniendo en cuenta diversas normas acerca del papel de la administración local y la ciudad en la realización de derechos humanos

internacionalmente reconocidos. Una vez aprobados, esos principios rectores serán un instrumento útil para aclarar el papel de los diversos actores e instituciones y para desarrollar estrategias concretas de aplicación de las recomendaciones del presente informe y otras recomendaciones de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, su mecanismo del EPU y los órganos de tratados de las Naciones Unidas.
