



# Asamblea General

Distr. general  
4 de septiembre de 2014  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

27º 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**

## **Informe del Comité Asesor sobre los progresos realizados respecto del 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\***

---

\* Documento presentado con retraso.

GE.14-15565 (S) 141114 141114



\* 1 4 1 5 5 6 5 \*

Se ruega reciclar



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–5	2
II. Definición de administración local.....	6–12	2
III. Marco jurídico y regulador de la administración local .....	13–22	4
IV. Papel de los diferentes niveles de gobierno en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos .....	23–29	6
V. Papel de la administración local en lo relativo al respeto, la protección y la realización de los derechos humanos .....	30–37	9
VI. La ciudad de derechos humanos: marco conceptual y principios rectores .....	38–47	11
VII. Los mecanismos de derechos humanos a nivel local .....	48–51	15
VIII. Papel de la sociedad civil en la planificación y ejecución de actividades de protección y promoción de los derechos humanos a nivel local .....	52–55	16
IX. Mejores prácticas .....	56–59	16
X. Elementos adicionales para incluir en el informe final .....	60	18

## I. Introducción

1. En agosto de 2012, el Comité Asesor presentó al Consejo de Derechos Humanos una propuesta de investigación sobre administración local y derechos humanos (A/HRC/AC/9/6) para su examen y aprobación.
2. El 20 de septiembre de 2013, el Consejo de Derechos Humanos aprobó su resolución 24/2, en la cual tomaba nota de la propuesta de investigación mencionada y solicitaba 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 las principales dificultades, y que presentara un informe sobre los progresos realizados respecto del informe de investigación solicitado al Consejo de Derechos Humanos en su 27º período de sesiones para someterlo a examen.
3. El Consejo de Derechos Humanos también 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 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 de investigación antes mencionado.
4. En su 12º período de sesiones, celebrado del 24 al 28 de febrero de 2014, el Comité Asesor estableció un grupo de redacción encargado de elaborar el informe integrado por los siguientes miembros: Sr. Coriolano, Sra. Elsadda, Sr. Hüseyinov (Relator), Sra. Reyes Prado, Sr. Seetulsingh (Presidente) y Sr. Yigezu.
5. En ese mismo período de sesiones, con arreglo a lo dispuesto en la resolución 24/2 del Consejo de Derechos Humanos, el grupo de redacción creó un cuestionario, que se distribuyó entre las partes interesadas. Al 4 de agosto de 2014 se habían recibido un total de 67 respuestas: 22 procedentes de Estados, 20 de instituciones nacionales de derechos humanos, 9 de ONG, 12 de autoridades locales y 4 de organizaciones internacionales o regionales.

## II. Definición de administración local

6. La administración local por lo general se define como el nivel más bajo de la administración pública en un Estado determinado. En los Estados unitarios, la administración local suele situarse en un segundo o un tercer nivel de gobierno, mientras que en los Estados federales constituye el tercer y acaso el cuarto nivel. La organización y el funcionamiento de la administración local varían mucho entre los diversos países, al igual que la denominación de las entidades administrativas (condado, prefectura, distrito, ciudad, localidad, parroquia, ayuntamiento, pueblo, etc.). La administración local existe geográficamente tanto en los medios urbanos como en los rurales.
7. La administración local tiene tres cometidos: promover un desarrollo sostenible y eficaz del territorio en beneficio de los ciudadanos; organizar, adjudicar, financiar y prestar los servicios públicos básicos, tanto los de carácter universal como los destinados a los más necesitados, y actuar como voz democrática y defensora de la comunidad<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase *Council of Europe, European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report* (Estrasburgo, 2010). Disponible en [www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter\\_sgi\\_EN.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_sgi_EN.pdf).

8. La administración local tiene por objeto llevar la gestión pública al plano comunitario para 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 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. Las administraciones locales poseen ciertas competencias que se les confieren por ley o por orden de los niveles administrativos superiores. Sus competencias consisten básicamente en la regulación y gestión de determinados asuntos públicos 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 (en los Estados federales). Una característica importante de la administración local es que está dotada de una competencia reguladora subsidiaria para ejercer sus funciones, sujeta empero a lo dispuesto en la legislación.

10. 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 (ayuntamientos etc.) y dependencias locales de la administración estatal; las primeras son elegidas por sufragio popular directo y gozan de una 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 deriva del principio de la descentralización, y la administración estatal local deriva del principio de la desconcentración.

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

12. 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.

### **III. Marco jurídico y regulador de la administración local**

13. Para posibilitar una gobernanza eficaz y garantizar adecuadamente el ejercicio de los derechos humanos a nivel local, debe existir un marco jurídico apropiado en materia de gobierno local. La organización, competencias y funciones deberían estar claramente prescritas por la ley. Asimismo, la legislación nacional debería definir claramente las responsabilidades y competencias de las autoridades del gobierno central y local entre sí.

14. 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. 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 un *quorum* parlamentario de al menos dos tercios de los

diputados presentes. Lo mismo sucede con cualquier ley que restrinja los derechos asociados a la autonomía local.

15. Merece la pena señalar que en varios países la subsidiaridad, la descentralización y la responsabilidad se consideran principios fundamentales del gobierno local. Además, las leyes al respecto consagran el derecho de las autoridades locales a recurrir a la vía judicial para velar por que se respeten dichos principios.

16. El derecho internacional en principio no se ocupa de la estructura territorial interna del Estado. La relación entre el Estado y sus administraciones locales suele considerarse una cuestión interna. Dicho de otro modo, es un derecho soberano de los Estados organizar sus administraciones locales con arreglo a su legislación interna y determinar libremente si sus miembros han de ser elegidos o designados, y si pueden funcionar independientemente o solo con una autorización expresa de las autoridades superiores, así como cuáles son los servicios públicos que debe prestar la administración local.

17. No obstante, se han establecido ciertas normas y reglamentos a nivel internacional y nacional que están directamente relacionados con la administración local. Cabe subrayar que muy pocas de esas normas son jurídicamente vinculantes. Destaca la Carta Europea de Autonomía Local, un tratado regional aprobado en 1985 en el marco del Consejo de Europa. La Carta, ratificada por los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que garantiza los derechos de las comunidades y sus autoridades elegidas. La Carta establece criterios comunes europeos para proteger los derechos de las autoridades autónomas locales.

18. Otro instrumento jurídicamente vinculante es la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza<sup>2</sup>, aprobada por la Unión Africana en enero de 2007. La Carta contiene algunas disposiciones en materia de gobierno local. En concreto, obliga a los Estados partes a "descentralizar el poder vertiéndolo en autoridades locales elegidas democráticamente con arreglo a lo dispuesto en las leyes nacionales" (art. 34). La Carta establece asimismo que "debido al imperecedero y fundamental papel de las autoridades tradicionales, en particular en las comunidades rurales, los Estados partes deben procurar encontrar medios adecuados para fomentar su integración y efectividad dentro del sistema democrático más amplio" (art. 35).

19. Entre los diversos instrumentos aprobados bajo los auspicios del Consejo de Europa con vistas a proteger los derechos de las autoridades locales figuran el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (1980, y sus tres protocolos)<sup>3</sup>; el Código Europeo de Conducta para la Integridad Política de los Representantes Locales y Regionales Electos (1999)<sup>4</sup>; el Convenio Europeo del Paisaje, de 2000<sup>5</sup>; la Carta Urbana Europea I (1992)<sup>6</sup>; la Carta Urbana Europea II – Manifiesto por un nuevo urbanismo, de 2008<sup>7</sup>, y el Protocolo adicional de la Carta Europea de la Autonomía Local sobre el derecho a participar en los asuntos de una autoridad local (2009)<sup>8</sup>. También cabría citar las siguientes recomendaciones formuladas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros debido a los importantes principios y normas que contienen en relación con las competencias, los recursos financieros y la capacidad de las autoridades locales: recomendación Rec(1998)12 sobre la

<sup>2</sup> Disponible en [www.au.int/en/content/african-charter-democracy-elections-and-governance](http://www.au.int/en/content/african-charter-democracy-elections-and-governance).

<sup>3</sup> Disponible en [www.coe.int/t/congress/texts/conventions/conventions\\_en.asp?mytabsmenu=6](http://www.coe.int/t/congress/texts/conventions/conventions_en.asp?mytabsmenu=6).

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=176&CL=ENG>.

<sup>6</sup> Disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887405>.

<sup>7</sup> Disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971>.

<sup>8</sup> Disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=1&CL=ENG>.

supervisión de las actividades de las autoridades locales; recomendación Rec(2004)12 sobre los procesos de reforma de las fronteras y/o estructura de las autoridades locales y regionales; recomendación Rec(2005)1 sobre los recursos financieros de las autoridades locales y regionales; recomendación Rec(2001)19 sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local, y recomendación Rec(2004)1 sobre la gestión financiera y presupuestaria a nivel local y regional<sup>9</sup>.

20. Los dos conjuntos de directrices aprobados por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT) en 2007 y 2009, a saber las directrices sobre la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales y las directrices sobre el acceso universal a los servicios básicos<sup>10</sup>, deberían considerarse importantes aportaciones al proceso de elaboración de una normativa internacional sobre gobierno local. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas que aprobaron esos documentos se comprometieron a promover la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales, así como el acceso universal a los servicios básicos.

21. El marco regulador vigente en materia de gobierno local comprende asimismo normas y directrices elaboradas por las asociaciones de administraciones locales a nivel mundial y regional. Por ejemplo, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, la mayor asociación europea de administraciones locales y regionales que agrupa a las asociaciones nacionales de autoridades locales y regionales de 41 países europeos, ha preparado varios documentos normativos entre los que figuran los siguientes: la Carta Europea de las Libertades Municipales (1953)<sup>11</sup>; la Carta Europea para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Vida Local (2006)<sup>12</sup>, y la Carta Europea de Servicios Locales y Regionales de Interés General (2009)<sup>13</sup>.

22. Desde su creación en 2004, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, la mayor organización de administraciones locales del mundo, ha contribuido en gran medida a establecer un marco normativo internacional en materia de gobierno local, en particular por lo que se refiere a las ciudades. Destacan documentos tan importantes como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) y la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2010)<sup>14</sup>.

#### **IV. Papel de los diferentes niveles de gobierno en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos**

23. Desde la perspectiva del derecho internacional, el Estado constituye una sola entidad, independientemente de su carácter unitario o federal y 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 realizar los derechos humanos. Más concretamente, solo los Estados tienen la obligación de presentar informes con arreglo a lo dispuesto en los tratados universales o regionales de derechos humanos y solo los Estados pueden ser objeto de denuncias individuales o entre Estados conforme al mecanismo previsto en algunos de dichos tratados. Asimismo, los

<sup>9</sup> Disponible en [www.coe.int/T/CM/adoptedTexts\\_en.asp](http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts_en.asp).

<sup>10</sup> Disponible en <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=NjksLmhvdGxpbms=>.

<sup>11</sup> Disponible en [www.ccre.org/docs/charter\\_municipal\\_liberties.pdf](http://www.ccre.org/docs/charter_municipal_liberties.pdf).

<sup>12</sup> Disponible en [www.ccre.org/docs/charte\\_egalite\\_en.pdf](http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf).

<sup>13</sup> Disponible en [www.ccre.org/docs/charter\\_sgi\\_en.pdf](http://www.ccre.org/docs/charter_sgi_en.pdf).

<sup>14</sup> Véase la sección VI del presente informe.

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.

24. Cabe destacar asimismo que, de acuerdo con el derecho internacional general, el Estado, representado por el gobierno central, es responsable de todos los hechos de cada uno de sus órganos y representantes<sup>15</sup>. Es algo comúnmente reconocido 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"<sup>16</sup>. En el párrafo 4 de su observación general N° 31 (2004) sobre la naturaleza de las obligaciones jurídicas generales impuestas a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos explicó que todas las autoridades públicas o gubernamentales, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local), pueden dar lugar a la responsabilidad del Estado parte. De manera similar, en el párrafo 42 de su observación general N° 16 (2005) sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló 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. 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 ejecutivo<sup>17</sup>.

25. Los actos 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<sup>18</sup>. 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.

26. El gobierno central es el principal responsable de cumplir las obligaciones internacionales contraídas por el Estado en materia de 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 deba adoptar medidas, 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. Los representantes de las autoridades locales deben participar en la elaboración de las estrategias y políticas nacionales de derechos humanos. Las autoridades locales son de hecho las responsables de traducir esas políticas a la práctica. En los Estados

---

<sup>15</sup> En ese sentido, cabría citar, *mutatis mutandis*, al 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".

<sup>16</sup> Resolución 56/83 de la Asamblea General, titulada "Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos", anexo.

<sup>17</sup> Comentarios al proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos aprobados por la Comisión de Derecho Internacional en su 53° período de sesiones (2001), *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/56/10)*, cap. IV.E.2, pág. 82.

<sup>18</sup> Artículo 7 del anexo de la resolución 56/83 de la Asamblea General (véase nota 16 *supra*).

descentralizados, la administración local puede tener un papel más proactivo y autónomo en la promoción y la protección 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.

27. 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 sean las competencias adjudicadas a las autoridades locales, estas carecerán de efectividad de no existir recursos que permitan su ejercicio<sup>19</sup>.

28. Son varias las ocasiones en que los órganos de tratados y los procedimientos especiales han hecho hincapié en el principio del reparto de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno en materia de protección y promoción de los derechos humanos. Así por ejemplo, en el párrafo 12 de su observación general N° 4 (1991) sobre 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". En la visita que realizó a Italia en 2012, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias no solo se entrevistó con representantes del gobierno nacional y varias ONG, sino que además visitó Roma, Milán, Bolonia y Nápoles, y en su informe (A/HRC/20/16/Add.2) se refirió explícitamente a la importancia de la voluntad política local para acabar con la violencia contra las mujeres. En una de sus sentencias, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos indicó que "las autoridades de una entidad territorial del Estado son personas jurídicas de derecho público que llevan a cabo las funciones que les asignan la Constitución y las leyes". En ese sentido, el Tribunal reitera que "en derecho internacional no cabe interpretar que la expresión "organización gubernamental" se refiere únicamente al gobierno o a los órganos centrales del Estado. Cuando las competencias se distribuyen siguiendo pautas de descentralización, dicha expresión se refiere a cualquier autoridad nacional que ejerza funciones públicas"<sup>20</sup>.

29. En cuanto a la supervisión del cumplimiento a nivel interno de las obligaciones internacionales de derechos humanos, cabría alentar a los mecanismos competentes de las Naciones Unidas a que también entablasen 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 en la calidad del seguimiento dado a las recomendaciones aceptadas. Los gobiernos centrales deberían comunicar a las autoridades locales las recomendaciones formuladas durante el examen periódico universal y las observaciones finales de los órganos de tratados. También deberían mencionarse las directrices armonizadas sobre la preparación de informes destinados a los órganos de tratados (HRI/MC/2005/3), en las que se anima a los Estados a que faciliten la participación de los

<sup>19</sup> La Carta Europea de Autonomía Local (véase la nota 1 *supra*) establece que las autoridades locales "tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias", y que sus recursos "deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley" (art. 9, párrs. 1 y 2).

<sup>20</sup> *Assanidze c. Georgia*, demanda N° 71503/01, sentencia de 8 de abril de 2004. Disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61875>.

departamentos de su administración a nivel central, regional y local, y en su caso federal y provincial, en la preparación de los informes periódicos (*ibid.*, párr. 50).

## V. Papel de la administración local en lo relativo al respeto, la protección y la realización de los derechos humanos

30. 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 países, 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 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 la protección de los derechos de las minorías y los grupos étnicos nacionales. En Irlanda, la legislación relativa al gobierno local no alude específicamente a la promoción y la 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 están directamente relacionadas con 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.

31. La existencia de una disposición jurídica explícita que obligue a las administraciones locales a proteger y promover los derechos humanos parece ser el enfoque preferible. De este modo, las autoridades locales saben cuáles son sus obligaciones de 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.

32. 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 probabilidades de la población de disfrutar de ellos. 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 el público rara vez consideran dicha actividad desde el punto de vista del ejercicio de los derechos humanos. Por ese motivo, los derechos humanos siguen siendo un marco de referencia o análisis distante en la mayoría de políticas y prácticas a nivel local,

cuando en realidad puede tratarse de los derechos humanos en la práctica<sup>21</sup>. En ese sentido, conviene tener presente que los efectos reales de los derechos humanos se dejan sentir en el plano local.

33. Las obligaciones de las administraciones locales en materia de derechos humanos pueden clasificarse en tres categorías: 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 en 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 relación con el 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 impedírsele otras personas. La obligación de protección puede hacer que resulte preciso 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 realizar 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.

34. 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 formación en materia de derechos humanos para sus representantes elegidos y su personal administrativo, e informar a los ciudadanos acerca 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.

35. Las autoridades locales deben prestar especial atención a la protección y promoción 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. 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 práctica<sup>22</sup>.

36. En varios países existen iniciativas para incorporar la perspectiva de los derechos humanos en las actividades de las autoridades locales. Las medidas adoptadas consisten en fomentar la gobernanza participativa, realizar auditorías y evaluaciones de los efectos basadas en los derechos humanos, replantear los problemas locales como problemas de derechos humanos, establecer procedimientos para comprobar la compatibilidad de las

---

<sup>21</sup> Véase Consejo de Europa, Congreso de Poderes Locales y Regionales Estrasburgo, 25 a 27 de marzo de 2014, 26ª sesión, documento 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 (Rapporteur: O. Molin), Resolution 365 (2014), Explanatory Memorandum", párrs. 8 y 14. Disponible en [www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS\\_en.asp?mytabsmenu=6](http://www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS_en.asp?mytabsmenu=6).

<sup>22</sup> Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, "Local Government and Human Rights: Doing Good Service" (Versoix, Suiza, 2005), pág. 6. Disponible en [www.ichrp.org/files/reports/11/124\\_report.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/11/124_report.pdf).

políticas y las normativas locales con los derechos humanos, informar sobre el cumplimiento a nivel local de los tratados de derechos humanos, establecer una clara asignación en el presupuesto municipal para el ejercicio de los derechos humanos, impartir una formación sistemática en derechos humanos a los funcionarios locales, sensibilizar al público acerca de los derechos humanos, etc. La elaboración de una carta local de derechos humanos (o, preferiblemente, una ordenanza de derechos humanos por la que la carta se convierta en un instrumento jurídicamente vinculante)<sup>23</sup> en la que se enumeren las responsabilidades específicas de la administración local en materia de derechos humanos puede considerarse otro importante paso en el proceso de localización de los derechos humanos. En ese sentido, sería conveniente que las autoridades locales pudieran contar con oficinas de derechos humanos dotadas de suficientes recursos humanos y financieros como para tomar plenamente a su cargo las cuestiones de derechos humanos dentro de sus respectivas competencias locales.

37. Entre los principales desafíos que debe afrontar una administración local en lo que se refiere a la promoción y la protección de los derechos humanos figuran los siguientes: falta de voluntad política y visión, planificación y/o compromiso a largo plazo; falta de autonomía, capacidad institucional y/o recursos; prevalencia de regímenes centralistas y/o no democráticos; conflictos y tensiones políticas en el país; la difícil coyuntura económica del país; la falta de reconocimiento de la importancia y las aportaciones de la sociedad civil; la inexistencia de una coordinación adecuada entre el gobierno central y las administraciones locales, y una falta de comprensión de los derechos humanos a nivel de la administración local.

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

38. La "ciudad de derechos humanos" es una de las iniciativas generadas a nivel mundial con el fin de localizar los derechos humanos. 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. La iniciativa nació de la idea de que, para lograr la efectividad de las normas internacionales de derechos humanos, todos los habitantes de una ciudad deben aprender y entender los derechos humanos como marco para el desarrollo sostenible de su comunidad local. El concepto lo creó en 1997 el People's Movement for Human Rights Education, una organización internacional de servicios sin ánimo de lucro<sup>24</sup>. Luego lo desarrollaría, en particular como concepto normativo, el Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos que se celebra todos los años en la ciudad de Gwangju (República de Corea).

39. La Declaración de Gwangju sobre la Ciudad de Derechos Humanos<sup>25</sup>, aprobada el 17 de mayo de 2011, 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

<sup>23</sup> Cabría citar específicamente las ordenanzas en materia de derechos humanos aprobadas en varias ciudades estadounidenses, empezando por la ordenanza de San Francisco sobre 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.

<sup>24</sup> El Human Rights Cities Programme gestionado por el People's Movement for Human Rights Education (PDHRE) incluye el desarrollo de 30 ciudades de derechos humanos y la formación de 500 jóvenes dirigentes comunitarios en 4 centros regionales para la enseñanza en materia de derechos humanos.

<sup>25</sup> Disponible en [www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju\\_Declaration\\_on\\_HR\\_City\\_final\\_edited\\_version\\_110524.pdf](http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf).

desempeñan un papel clave como valores fundamentales y principios rectores<sup>26</sup>. La ciudad de derechos humanos presupone una gobernanza compartida a nivel local en materia de derechos humanos, donde la administración local, el parlamento local (ayuntamiento), la sociedad civil, el sector privado y otros interlocutores 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 la protección de los derechos humanos<sup>27</sup>.

40. Entre los principales factores que explican la aparición de "ciudades de derechos humanos" cabría citar los siguientes: a) el paso de la elaboración de normas a la ejecución, especialmente en el nivel de gobierno de la administración local, por ser este el mejor situado para realizar los derechos humanos, en particular los derechos económicos y sociales; b) la tendencia mundial a la descentralización de los poderes gubernamentales iniciada en los años ochenta: en los últimos decenios, la mayoría de los países del mundo han transferido importantes competencias a las autoridades locales, y c) los cambios demográficos a nivel mundial: en 2008, por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial vivía en pueblos y ciudades, y es de esperar que esa proporción aumente hasta alcanzar prácticamente los 5.000 millones de personas en 2030. Así pues, las ciudades tienen un singular potencial en términos de empoderamiento humano y solución de problemas sociales y ambientales, si bien afrontan al mismo tiempo importantes desafíos en materia de cohesión social. Las ciudades agrupan a personas de procedencias y orígenes muy diversos que a menudo acuden a ellas en pos de su autonomía individual, por lo que interesa tanto a los ciudadanos como a los gobiernos adoptar un discurso que una a los residentes urbanos y forme un marco de referencia común para exponer las expectativas mutuas de la ciudad y sus habitantes<sup>28</sup>.

41. Entre los Principios Rectores de Gwangju para una Ciudad por los Derechos Humanos, aprobados el 17 de mayo de 2014<sup>29</sup> en el cuarto Foro Mundial de Ciudades por

<sup>26</sup> El PDHRE define la ciudad de derechos humanos como "una ciudad o comunidad donde personas de buena voluntad procuran, desde la administración, las organizaciones y las instituciones, que el marco de derechos humanos oriente el desarrollo de la vida comunitaria" (véase "Human Rights Learning and Human Rights Cities: 8 y 14. Disponible en [www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS\\_en.asp?mytabsmenu=6](http://www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS_en.asp?mytabsmenu=6). La ciudad de derechos humanos también se ha definido como "una comunidad cuyos miembros en su totalidad, desde los ciudadanos de a pie y los activistas comunitarios hasta los legisladores y los funcionarios locales, persiguen un diálogo en el que intervenga toda la comunidad y buscan lanzar acciones para mejorar la vida y la seguridad de mujeres, hombres y niños en base a las normas de derechos humanos". Véase Stephen P. Marks y Kathleen A. Modrowski con Walther Lichem, *Human Rights Cities: Civic Engagement for Social Development*. (ONU-HÁBITAT-PDHRE, 2008), pág. 45. Disponible en [www.pdhre.org/Human\\_Rights\\_Cities\\_Book.pdf](http://www.pdhre.org/Human_Rights_Cities_Book.pdf).

<sup>27</sup> Declaración de Gwangju sobre las Ciudades de Derechos Humanos (véase nota 25 *supra*).

<sup>28</sup> B. Oomen y M. Baumgärtel, "Human Rights Cities", pág. 4. Disponible en <http://mensenrechten.verdus.nl/upload/documents/Oomen%20Baumgartel%20Human%20Rights%20Cities%20v2%20March%202013.pdf>.

<sup>29</sup> Disponible en [www.uclg-aspac.org/uploads/Gwangju\\_Guiding\\_Principles\\_for\\_Human\\_Rights\\_City\\_adopted\\_on\\_17\\_May\\_2014.pdf](http://www.uclg-aspac.org/uploads/Gwangju_Guiding_Principles_for_Human_Rights_City_adopted_on_17_May_2014.pdf).

los Derechos Humanos, figuran: el derecho a la ciudad; el derecho a la no discriminación y a la discriminación positiva; el derecho a la inclusión social y a la diversidad cultural; el derecho a la democracia participativa y a la gobernanza responsable; el derecho a la justicia y a la solidaridad sociales y a la sostenibilidad; el derecho a la institucionalización y al liderazgo político; el derecho a la transversalización de los derechos humanos; el derecho a instituciones efectivas y a la coordinación de políticas; el derecho a la educación y a la formación en derechos humanos, y el derecho a la reparación.

42. Varias ciudades de todo el mundo se han declarado oficialmente "ciudades de derechos humanos"<sup>30</sup> y se han unido en redes internacionales.

43. Además, han surgido otros conceptos en la teoría y en la práctica que en esencia persiguen el mismo objetivo. Uno de ellos es el "derecho a la ciudad", formulado por el filósofo francés Henri Lefebvre<sup>31</sup>, que versa fundamentalmente sobre el derecho de los habitantes y "usuarios" de la ciudad a participar en la vida pública local y a definir el espacio de la ciudad<sup>32</sup>. Hasta ahora el concepto del "derecho a la ciudad" se ha institucionalizado en muy pocos casos; son ejemplos el Estatuto de la Ciudad de Brasil (2001)<sup>33</sup>, la Carta de Montreal de Derechos y Responsabilidades (2006)<sup>34</sup> y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010)<sup>35</sup>. En esta última se identifican seis principios que resultan indispensables para promover el derecho a la ciudad: a) el ejercicio pleno de los derechos humanos en la ciudad; b) la función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad; c) la gestión democrática de la ciudad; d) la producción democrática de la ciudad en la ciudad; e) el manejo sostenible y responsable de los bienes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno, y f) el disfrute democrático y equitativo de la ciudad.

44. El derecho a la ciudad se consagró expresamente en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005)<sup>36</sup>, 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, en base al respeto de sus diferencias, expresiones culturales y prácticas, con el objetivo de ejercer su 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. La Carta también reivindica como derechos con sus correspondientes obligaciones algunos valores que aún no figuran expresamente en el derecho internacional de los tratados. Entre ellos se encuentra la

<sup>30</sup> Entre ellas, Rosario (Argentina), primera ciudad de derechos humanos en 1997; Bandung (Indonesia); Barcelona (España); Bihac (Bosnia y Herzegovina); Bogotá (Colombia); Bongo (Ghana); Copenhague (Dinamarca); Graz (Austria); Gwangju (República de Corea); Kaohsiung (Provincia china de Taiwán); Kati (Malí); Korogocho (Kenya); Ciudad de México (México); Mogale (Sudáfrica); Montreal (Canadá); Nagpur (India); Porto Alegre (Brasil); Condado de Prince George (Estados Unidos); Saint-Denis (Francia); Sakai (Japón); Thies (Senegal); Utrecht (Países Bajos), y Victoria (Australia).

<sup>31</sup> Henri Lefebvre, *Le Droit à la ville* (Paris, Éditions du Seuil, 1968).

<sup>32</sup> 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".

<sup>33</sup> Disponible en <http://www.ifrc.org/docs/idrl/946ES.pdf>.

<sup>34</sup> Disponible en [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=3036,3377687&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3036,3377687&_dad=portal&_schema=PORTAL).

<sup>35</sup> Disponible en [www.hic-net.org/articles.php?pid=3717](http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3717).

<sup>36</sup> Disponible en <http://portal.unesco.org> y en [www.hic-net.org](http://www.hic-net.org).

producción social de la vivienda o hábitat y los derechos relativos al "desarrollo urbano equitativo y sustentable". La Carta también reivindica el derecho al transporte y a la movilidad pública, así como el derecho al medio ambiente.

45. 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.).

46. El concepto de "los derechos humanos en la ciudad", desarrollado principalmente en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad<sup>37</sup> y en la Carta Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad<sup>38</sup>, conlleva el compromiso de respetar, proteger y realizar todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos a nivel local; 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).

47. Aparte de las ciudades que toman como marco de formulación de políticas los derechos humanos en general, son muchas las que optan por fundamentar sus políticas en tratados concretos, yendo así más lejos que la normativa nacional. Un ejemplo es la ciudad de San Francisco, que aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer mediante una ordenanza local en 1998, obligándose así a cumplir las normas de protección de los derechos humanos de la Convención y aceptando establecer un grupo de trabajo sobre la cuestión. Con el paso de los años, el grupo de trabajo se ha ido centrando en los análisis de género y en temas como la violencia contra las mujeres, las mujeres en el lugar de trabajo y las niñas. Otro ejemplo de ciudades que

---

<sup>37</sup> 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 [www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter#sthash.E5JeKdIt.dpuf](http://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter#sthash.E5JeKdIt.dpuf).

<sup>38</sup> 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. El valor añadido de la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad reside en que cada uno de los derechos humanos a los que se alude en el documento viene acompañado de un plan de acción que sirve de referencia a las administraciones locales para definir medidas específicas al respecto. En la Carta se invita a las ciudades firmantes a que establezcan un programa local con plazos e indicadores para evaluar su eficiencia en la aplicación de los derechos en cuestión. El texto completo de la Carta está disponible en [www.cdp-hrc.uottawa.ca/uploads/Charter\\_Agenda\\_oct\\_2010\\_EN.pdf](http://www.cdp-hrc.uottawa.ca/uploads/Charter_Agenda_oct_2010_EN.pdf).

dedican atención a un aspecto particular de los derechos humanos es la Coalición Internacional de Ciudades contra el Racismo, iniciativa puesta en marcha por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en marzo de 2004, con el fin de establecer una red de ciudades interesadas en intercambiar experiencias para mejorar sus políticas contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y la exclusión<sup>39</sup>.

## VII. Los mecanismos de derechos humanos a nivel local

48. La protección de los derechos humanos requiere mecanismos independientes de derechos humanos. Estos pueden adoptar diversas formas en función de la comunidad. Entre los posibles modelos están los defensores del pueblo locales, 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. No es de menospreciar 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 correctamente, las autoridades locales deberían estar dotadas de recursos humanos y financieros suficientes y resultar accesibles a todos dentro de la localidad en cuestión.

49. La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada en Saint-Denis en 2000, prevé la creación de defensores del pueblo como mecanismo de prevención y como medio para defender los derechos humanos a nivel local. Su labor es la de supervisar las administraciones locales para velar por que no vulneren los derechos y principios de la Carta.

50. Solo unos pocos Estados cuentan con mecanismos de protección de los derechos humanos a nivel local. Uno de ellos es el Canadá, donde existen defensorías del pueblo en muchas administraciones locales (como Montreal y Toronto). En Suiza, han establecido defensorías del pueblo varias ciudades. Dichas defensorías son órganos independientes que median en caso de conflicto entre un particular 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, establecido por el ayuntamiento de Copenhague como función independiente de defensoría del pueblo. Actualmente, 21 ayuntamientos cuentan con una institución de asesoramiento del ciudadano. Los ayuntamientos en Noruega cuentan con defensores del pueblo para determinados ámbitos administrativos. En Bosnia y Herzegovina, algunas administraciones locales han establecido una comisión de derechos humanos que actúa como órgano asesor de los ayuntamientos, si bien no se trata de un auténtico mecanismo de protección de los derechos humanos.

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

---

<sup>39</sup> Véase nota 25 *supra*.

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

52. La sociedad civil debería intervenir activamente en la planificación y la ejecución 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 involucren más. También tiene un importante papel de supervisión y puede proporcionar información y un asesoramiento independiente en cuanto al desempeño de la administración local. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden colaborar directamente con la administración local para reforzar sus conocimientos en materia de derechos humanos y lograr una mayor toma de conciencia al respecto. Sin embargo, fuera de los grandes municipios urbanos, la sociedad civil suele ser débil y tiene escasa experiencia en la supervisión y la cooperación con la administración local<sup>40</sup>.

53. 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.

54. Deberían adoptarse medidas a nivel nacional e internacional con el fin de reforzar la capacidad de la sociedad civil para supervisar y colaborar con las administraciones locales. Las redes internacionales de ciudades como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos pueden resultar fundamentales para desarrollar conjuntos de herramientas, fomentar la investigación, brindar oportunidades para el aprendizaje entre pares y crear comunidades activas.

55. El análisis de las respuestas recibidas al cuestionario demuestra 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 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 formación en materia de 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 organizaciones 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 recomendar políticas. No obstante, cabe señalar también que en algunos países la sociedad civil no desempeña ninguna función en la protección de los derechos humanos a nivel local.

## IX. Mejores prácticas

56. Algunas de las respuestas recibidas al cuestionario contienen información sobre las mejores prácticas en relación con el papel de la administración local en la promoción y la protección de los derechos humanos. En esta sección del informe se intenta analizar dicha información. Conviene subrayar que en diversos países se han puesto en marcha muchas

<sup>40</sup> Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, "Local Government and Human Rights", pág. 76.

otras iniciativas para velar por la aplicación a nivel local de los derechos humanos. Las mejores prácticas que figuran a continuación se pueden dividir en dos categorías: a) prácticas relativas a los derechos humanos en general, como la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos en las actividades de las autoridades locales, y b) prácticas relativas a derechos humanos específicos o a los derechos humanos de grupos específicos.

57. Por ejemplo, en Australia, todos los servicios públicos, incluidos los de la administración local, deben funcionar conforme a un código de conducta que comprende el "reconocimiento de los derechos humanos". La Asociación de Gobiernos Locales de Australia y la Comisión Nacional de Derechos Humanos cooperan entre sí para hacer efectivos los derechos humanos a nivel local. Asimismo, 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 petición, para comprobar si son compatibles con la Carta de Derechos Humanos y Responsabilidades de Victoria, y facilita formación a los ayuntamientos. En los Estados Unidos de América, la incorporación de la perspectiva de los 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). Aplicando un enfoque incluyente del desarrollo que brinda las mismas oportunidades a los ciudadanos, Burundi mantiene una política consistente en integrar la nueva política nacional de derechos humanos en los planes de la administración local. En Hungría, un objetivo prioritario es supervisar la aplicación de las recomendaciones formuladas en el marco del examen periódico universal, lo cual puede hacerse y se hará a través de la administración local. En Colombia, 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 integral de los derechos humanos. Los órganos capacitados para posibilitar esos logros son la Subsecretaría de Derechos Humanos y las tres unidades que la componen, entre las que se incluye una Unidad de Derechos Humanos.

58. La capacidad de las administraciones locales en materia de derechos humanos se ha visto reforzada gracias a varias iniciativas. 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 Suiza, las mejores prácticas incluyen las actividades del Centro Suizo de Competencia para los Derechos Humanos, cuyo objetivo es crear conciencia sobre problemas relacionados con los derechos humanos, como el racismo; entre las mejores prácticas contra el racismo cabe citar tres ejemplos, a saber, las actividades de información, formación y sensibilización llevadas a cabo en diversas regiones.

59. En Luxemburgo, muchas de las mejores prácticas guardan relación con la integración de los extranjeros en la sociedad y la promoción del multilingüismo y la multiculturalidad. Por ejemplo, se ha creado una oficina de bienvenida que facilita la integración de los extranjeros y cuenta con el apoyo de las autoridades nacionales y locales y la sociedad civil. 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 esos colectivos. La Alianza en favor de la Democracia y la Tolerancia – Contra el Extremismo y la Violencia tiene por principal objeto trasladar proyectos que han dado buenos resultados y posibles soluciones de un municipio a otro en las diferentes regiones de Alemania. En Eslovenia, la Ley de Gobierno Local define el derecho de las minorías nacionales y la población romaní a tener una representación oficial en los

ayuntamientos, y otros municipios pueden establecer órganos municipales encargados de las cuestiones relativas a los derechos humanos. En el país existe un programa para resolver los conflictos relacionados con los campamentos de la población romaní gestionado por el Estado con cargo al presupuesto nacional. Asimismo, las administraciones locales en Eslovenia deben garantizar y adoptar medidas en favor de la incorporación de una perspectiva de género. En abril de 1998, la ciudad estadounidense de San Francisco se convirtió en el primer ayuntamiento del mundo en publicar una ordenanza local que reflejaba los principios de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. La Comisión de la Condición de la Mujer fue el organismo al que se encomendó la aplicación y supervisión de la Convención en San Francisco.

## **X. Elementos adicionales para incluir en el informe final**

60. El presente documento contiene un análisis preliminar de las cuestiones relativas al papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos. Por ello el Comité ha recomendado al Consejo de Derechos Humanos que le solicite la presentación de un informe final al Consejo en su 30º período de sesiones (véase medida 13/4 del Comité Asesor). Se espera que el informe final explique en mayor detalle algunas cuestiones, como las principales dificultades de la administración local para proteger y promover los derechos humanos, la materialización del concepto de "ciudad de derechos humanos" y las mejores prácticas para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y la aplicación de las correspondientes iniciativas internacionales y regionales en el plano local.

---