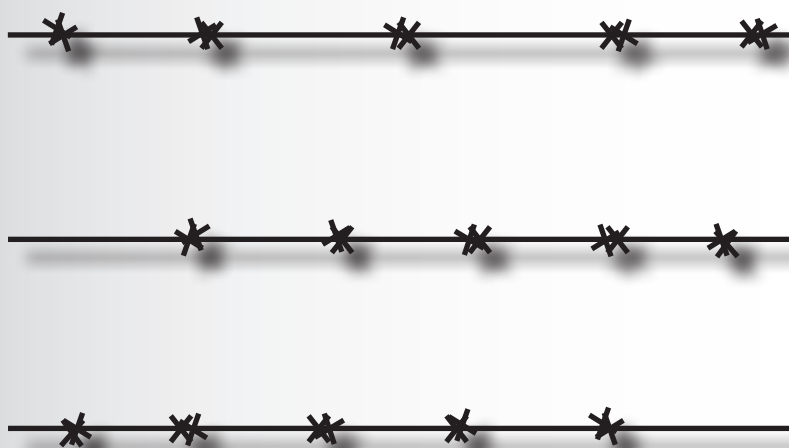


La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos

Un análisis desde
la coherencia de políticas
para el desarrollo

Guillermo Santander Campos
Natalia Millán Acevedo



2015
y más



cuadernos n. 3

CUADERNOS 2015 Y MÁS.
LA POLÍTICA DIPLOMÁTICA ESPAÑOLA
Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.
UN ANÁLISIS DESDE LA COHERENCIA DE
POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

Colección "Cuadernos 2015 y más"

Autoría:
GUILLERMO SANTANDER CAMPOS
NATALIA MILLÁN ACEVEDO

Coordinación de la colección:
IGNACIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ
M^a LUISA GIL PAYNO

Diseño y maquetación:
KREN STUDIO
Rubén Galgo
José M^a San Antonio
Pedro Martínez

Editorial 2015 y más
PLATAFORMA 2015 Y MÁS
C/ Príncipe 10, 2^ºext. dcha.
28012-Madrid
Tel.: 914029286
www.2015ymas.org
info@2015ymas.org

ISSN: 2340-1133

Depósito legal: M-20571-2014

Fecha de publicación: julio de 2014

Impresión: Unigráficas

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10-CO1-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los derechos humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos

Un análisis desde la coherencia
de políticas para el desarrollo

GUILLERMO SANTANDER CAMPOS
NATALIA MILLÁN ACEVEDO

Sobre el autor y la autora

GUILLERMO SANTANDER CAMPOS Y NATALIA MILLÁN ACEVEDO

Investigador e investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). El autor y la autora agradecen sus comentarios y contribuciones a Celia Barbero, David Llistar, Alejandra Machín, Celia Muñoz y Javier Pérez, junto a quienes integran un equipo formado en 2013 para analizar la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España en tres políticas diferentes, del que emana este documento en el marco de un proceso de investigación impulsado por la Plataforma 2015 y más. En ese sentido, el agradecimiento es extensivo a Luisi Gil, Pablo Martínez y Nacho Martínez, de la Plataforma 2015 y más, por su constante apoyo, enriquecedora interlocución y valiosas aportaciones al resultado final. Y, por supuesto, el autor y la autora agradecen muy sinceramente la amabilidad y atención recibida por todas las personas entrevistadas a lo largo del trabajo de campo, sin cuya participación no hubiera sido posible acometer el estudio.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	7
1. INTRODUCCIÓN	10
2. MARCO DOCTRINAL Y NORMATIVO PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	12
2.1. Marco normativo y doctrinal internacional	12
2.2. Marco normativo y doctrinal nacional	15
3. POLÍTICA DIPLOMÁTICA Y DERECHOS HUMANOS: UN ANÁLISIS DESDE LA DIMENSIÓN VERTICAL DE LA CPD	23
3.1. La integración de los derechos humanos en la política diplomática española	23
3.2. La discrecionalidad operativa en materia de derechos humanos	27
3.3. El problema de la transparencia de la acción exterior española	29
3.4. La promoción de la equidad de género: dimensión ineludible de la coherencia vertical	33
4. POLÍTICA DIPLOMÁTICA Y DERECHOS HUMANOS: UN ANÁLISIS DESDE LA DIMENSIÓN HORIZONTAL DE LA CPD	35
4.1. El rol periférico de los derechos humanos en la política diplomática española	35
4.2. Un ejemplo de incoherencia horizontal: los derechos humanos en las relaciones de España con Guinea Ecuatorial	38

5. POLÍTICA DIPLOMÁTICA Y DERECHOS HUMANOS: UN ANÁLISIS DESDE LA DIMENSIÓN TEMPORAL DE LA CPD	42
5.1. El compromiso político de representantes políticos y funcionariado con los derechos humanos	42
5.2. La educación y formación en derechos humanos	45
5.3. El trabajo de la sociedad civil organizada en la promoción de los derechos humanos	49
6. POLÍTICA DIPLOMÁTICA Y DERECHOS HUMANOS: UN ANÁLISIS DESDE LA DIMENSIÓN COSMOPOLITA DE LA CPD	53
6.1. España y el principio de justicia universal	53
6.2. Política exterior europea y derechos humanos	55
6.3. El trabajo en Naciones Unidas	64
7. CONCLUSIONES	67
ANEXO. RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS	73
BIBLIOGRAFÍA	75

RESUMEN EJECUTIVO

Un verdadero compromiso con el desarrollo debe trascender las limitadas capacidades de la política de ayuda y apostar por la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), entendida como la incorporación de la visión de desarrollo al conjunto de la acción pública. A su vez, el trabajo por el desarrollo se encuentra estrechamente ligado a la defensa y promoción de los derechos humanos, ya que no es posible concebir el desarrollo sin que exista un adecuado disfrute de los derechos humanos, del mismo modo que cualquier mejora en materia de derechos humanos comporta un avance en términos de desarrollo. Por tanto, desarrollo y derechos humanos debieran ser objetivos inextricables de cualquier acción pública que tenga como propósito mejorar las condiciones de vida de la población. Dentro de dicha acción pública, la política diplomática desempeña un rol fundamental para analizar el trabajo y compromiso de España con los derechos humanos, de ahí que resulte necesario analizar cómo España integra esta cuestión en el establecimiento de las relaciones diplomáticas que mantiene con otros países. Un análisis que resulta especialmente relevante abordar desde la óptica de la CPD –por cuanto la defensa y promoción de los derechos humanos es un mandato específico que se deriva de los tratados internacionales de los que España forma parte– y que, a efectos analíticos, resulta de interés abordar a partir de las cuatro dimensiones que comporta la perspectiva de la CPD.

En lo que se refiere a la dimensión vertical –aquella que atiende a la convergencia entre valores, compromisos y acciones que existe al interior de una política pública– cabe señalar que el respaldo normativo y discursivo otorgado tradicionalmente por España –aunque ambos en retroceso– a los derechos humanos no ha tenido hasta la fecha una efectiva traducción práctica en lo que se refiere a su acción diplomática, de tal forma que se percibe una falta de integración de este enfoque en la actividad desarrollada por las distintas unidades y departamentos que componen el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). Se refleja así un problema de transversalización ligado, entre otras cosas, a la concepción y al papel que debiera otorgársele a la Oficina de Derechos Humanos (ODH) en esta materia. A este problema hay que sumar el elevado nivel de discrecionalidad con el que las unidades y departamentos del MAEC abordan esta cuestión, dado que no existe en la actualidad ningún tipo de documento o protocolo de actuación que establezca algunas directrices básicas para orientar y pautar la acción en este ámbito, lo que deriva en una excesiva discrecionalidad operativa y en la articulación de respuestas dispares –en función de los intereses que concurren– ante situaciones que resultan similares en materia de derechos humanos. A todo ello hay que sumarle las importantes carencias que caracterizan a la política diplomática en materia de transparencia y rendición de cuentas –con amplios espacios

de opacidad–, así como en lo relativo al seguimiento y evaluación del impacto que las políticas desplegadas tienen sobre la situación de derechos humanos del país socio. Una cuestión, por lo demás, que también afecta a la transversalización de género, sin cuya adecuada atención resulta imposible trabajar plenamente en materia de defensa y promoción de los derechos humanos.

En lo que se refiere a la dimensión horizontal –aquella que alude al grado de convergencia que existe entre las diferentes políticas públicas–, cabe señalar que la agenda diplomática de los distintos estados tiende a ampliarse y a verse obligada a incorporar cada vez cuestiones más diversas. Esta mayor complejidad que caracteriza a la acción diplomática de los países refuerza la necesidad de que los gobiernos sean capaces de articular con claridad sus prioridades e intereses a promover en el escenario internacional. Atendiendo al discurso, prácticas y agendas de trabajo de los actores implicados, puede decirse que en el caso de la política diplomática española prevalece una lógica que parece disgregar el conjunto de intereses y objetivos de España en dos niveles claramente diferenciados. En un primer nivel existe una “agenda dura”, que constituye el núcleo central de la actividad diplomática española, y que se compone fundamentalmente de temas económicos y de seguridad. Esta agenda económico-securitaria concentra la principal atención y actividad de la política diplomática española, mientras que en un segundo nivel se encontrarían aquellas otras cuestiones que la diplomacia española asume como parte de su labor pero que ocupan un lugar claramente más periférico en su agenda de trabajo. De manera general, puede decirse que esta “agenda blanda” de la política diplomática española –en la que se ubica lo relativo a la promoción y la defensa de los derechos humanos– solo encuentra espacio e impulso diplomático cuando se la interpreta como funcional –o al menos no entra en colisión– con los intereses y objetivos perseguidos en la agenda dura. Así, su actual ubicación en un espacio más periférico de la acción diplomática española, que lleva a trabajar en derechos humanos, en el mejor de los casos, de forma ocasional, esporádica y selectiva, limita la eficacia de la labor desarrollada en esta materia y, en suma, socava la coherencia con la que se despliega esta política. Esta relación de fuerzas y la consiguiente supeditación de la “agenda blanda” a las cuestiones económicas y de seguridad no es un fenómeno novedoso en la práctica gubernamental española, pero parece haberse agravado en los últimos años, en la medida en que el MAEC parece estar orientando cada vez más su acción hacia agendas y objetivos que tradicionalmente han estado más ligados a Economía y Comercio.

En lo que se refiere a la dimensión temporal –que analiza la consistencia que debe asumir una política pública en el largo plazo–, es necesario atender a tres aspectos fundamentales. En primer lugar, cabe aludir al compromiso político de los representantes políticos y funcionarios con los derechos humanos. En este sentido, en España parece existir un escaso compromiso político por parte de los decisores públicos con la defensa y promoción de los derechos humanos, a la vez que se observa un significativo déficit de voluntad para modular políticas a largo plazo que progresivamente incluyan los derechos humanos. Ello se relaciona con factores como el cortoplacismo político imperante –ligado a los ciclos electorales cuatrienales– que suele prevalecer frente a la necesidad de articular políticas de mayor alcance y

consenso o las deficiencias de conocimiento y formación que, en términos generales, existen entre los dirigentes políticos y funcionarios en materia de derechos humanos. En segundo lugar, destaca el papel que la educación desempeña en la formación de una ciudadanía crítica y comprometida con cuestiones entre las que se incluyen los derechos humanos. En este sentido, hechos como la eliminación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía en la nueva Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, aprobada en diciembre de 2013 por el gobierno del Partido Popular, parecen denotar un claro retroceso en este ámbito. Por último, cabe aludir al insustituible papel que en materia de defensa y promoción de los derechos humanos desempeñan diversas organizaciones y movimientos sociales, cuya labor de incidencia y monitoreo repercute positivamente en la consistencia temporal de las políticas desplegadas en esta materia. Así, junto al papel desempeñado por organizaciones como Amnistía Internacional, en el caso español ha sido especialmente destacable la labor realizada por movimientos como el 15M, las denominadas "mareas ciudadanas" o la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, que han conformado un emergente contrapoder capaz de actuar como dique de contención ante los recortes registrados en esta materia en los últimos años.

En lo que se refiere a la dimensión cosmopolita –que atiende fundamentalmente a la promoción de la acción cooperativa a escala internacional–, cabe destacar tres elementos de análisis con implicaciones directas para el trabajo en materia de defensa y promoción de los derechos humanos. El primero es el retroceso que en este sentido ha supuesto la supresión del principio de jurisdicción universal promovida por el gobierno del Partido Popular en 2014 –sin ningún tipo de consenso y por la vía rápida–, que impide a la justicia española implicarse o seguir defendiendo causas relativas a la protección de los derechos humanos en el mundo. El segundo alude a cuestiones derivadas del marco de acción europeo que resultan especialmente sensibles en materia de desarrollo y derechos humanos. En este sentido, cuestiones como la ambivalente relación que tradicionalmente ha mantenido la UE con regímenes autoritarios del norte de África, la férrea política de control migratorio que ha impulsado o la exportación de armas protagonizada por algunos de sus Estados miembros ponen en entredicho la CPD con la que se despliegan las políticas de ámbito europeo y su sintonía con la defensa de los derechos humanos.

Por último, cabe atender al papel jugado por España en los organismos de Naciones Unidas, especialmente aquellos con mandato específico en materia de derechos humanos. Se trata de un papel que si bien se caracterizó por notables aumentos presupuestarios en el periodo 2006-2010, ha experimentado en los últimos años recortes especialmente severos, tanto en el conjunto del sistema de Naciones Unidas como en organismos clave en la materia aquí analizada, como es el caso de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. A ello hay que sumar los informes provenientes de distintos órganos de Naciones Unidas que han alertado sobre la degradación de la situación de los derechos humanos en España, que se estaría produciendo en cuestiones como la ausencia de amparo ante las desapariciones forzadas producidas en el franquismo, la tramitación de las solicitudes de asilo o la proliferación de redadas de identificación de corte racista.

INTRODUCCIÓN

**“Todos los seres humanos nacen libres
e iguales en dignidad y derechos y,
dotados como están de razón y conciencia,
deben comportarse fraternalmente
los unos con los otros”**

Artículo 1, Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

La presente investigación parte de la idea de que un verdadero compromiso con el desarrollo debe trascender las limitadas capacidades de la política de ayuda y apostar por la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), entendida como la incorporación de la visión del desarrollo en el conjunto de la acción pública (Alonso, et al., 2010; Millán, et al., 2012). Sin lugar a dudas, el trabajo por el desarrollo se encuentra, a su vez, estrechamente ligado a la defensa y promoción de los derechos humanos tanto dentro como fuera del territorio nacional; así, no es posible concebir el desarrollo en sentido pleno sin que exista un adecuado ejercicio y disfrute de los derechos humanos, del mismo modo que cualquier ampliación o mejora en materia de derechos humanos comporta un avance en términos de desarrollo. Por tanto, desarrollo y derechos humanos debieran ser objetivos inextricables de cualquier acción pública que tenga como propósito mejorar las condiciones de vida de la población.

Dentro de dicha acción pública, la política diplomática desempeña un rol fundamental para analizar el trabajo y compromiso de España con los derechos humanos. Se trata de una política que alude de manera específica a las acciones desarrolladas por el cuerpo diplomático en su tarea de representación del Estado en el exterior, lo que en el trabajo en materia de defensa y promoción de los derechos humanos constituye un elemento clave dentro del marco más amplio de la acción exterior de un país. En este sentido, la inexistencia de un área gubernamental específica, que otorgue y preserve a la defensa y promoción de los derechos humanos un espacio político propio y autónomo, hace que lo relativo a esta cuestión, en su vertiente exterior, pueda ser observado a través de la acción diplomática que España despliega. Ello, por supuesto, sin menoscabo de la importancia que otras políticas –como la de cooperación para el desarrollo, el comercio o la defensa– también presentan en este ámbito. De ahí que resulte necesario analizar cómo España integra la defensa y promoción de los derechos humanos en el establecimiento de las relaciones diplomáticas que mantiene con otros países. Un análisis que resulta especialmente relevante abordar desde la óptica de la CPD por cuanto la defensa y promoción de los derechos humanos –como se verá– es un mandato específico que se deriva de los tratados internacionales de los que España forma parte. Desde esta pers-

pectiva, cuestiones como la disposición de mecanismos e instrumentos específicos para la integración de los derechos humanos o las relaciones que existen entre este ámbito de trabajo y el resto de agendas que conforman el conjunto de la política diplomática española adquieren un especial interés.

En este sentido, se abordará el análisis atendiendo a las cuatro dimensiones que comporta la perspectiva de la CPD. En primer lugar, una dimensión vertical que atiende a la convergencia entre valores, compromisos y acciones que existe al interior de una política pública. En segundo lugar, una dimensión horizontal, que alude al grado de convergencia que existe entre las diferentes políticas públicas. En tercer lugar, una dimensión temporal, que analiza la consistencia que debe asumir una política pública en el largo plazo. Y, por último, una dimensión cosmopolita que atiende tanto al ámbito internacional, en lo que se refiere a la promoción de la acción colectiva, como al ámbito doméstico, en lo que se refiere a los efectos que una política pública tiene en la ciudadanía propia¹.

Por su alcance, en el caso de las dos primeras dimensiones es posible acotar el análisis de forma exhaustiva a la política diplomática, aunque integrando referencias al rol de otras políticas, como la de cooperación para el desarrollo, cuando se ha considerado que puede ser pertinente e ilustrativo. Sin embargo, en el caso de las otras dos dimensiones, el análisis exigirá trascender en ocasiones la propia política diplomática y adoptar un marco de análisis más amplio que otorgue mayor capacidad explicativa. En el caso de la dimensión temporal, porque se relaciona con factores no específicos de la acción diplomática, pero que inciden centralmente en cómo esta se conforma. Y en el caso de la dimensión cosmopolita, porque alude a ámbitos de acción que, sin circunscribirse específicamente a la política diplomática, afectan de manera clara a la promoción y defensa de los derechos humanos.

Con este propósito, se analiza en primer lugar (epígrafe 2) el marco normativo y doctrinal de referencia existente para la defensa y promoción de los derechos humanos, tanto en el escenario internacional como en el ámbito específico español; un análisis de los principales actores, mecanismos e instrumentos disponibles en este ámbito completa esta primera parte. En segundo lugar (epígrafes 3 a 6), se aborda el análisis de la política diplomática española y los derechos humanos desde las cuatro dimensiones de la CPD señaladas, incorporando, en la última de ellas, la vertiente doméstica de los derechos humanos, que, por su propia naturaleza, es ajena a la política diplomática y remite a otras políticas públicas de índole interna. Por último (epígrafe 7), se recoge un conjunto de conclusiones derivadas de los análisis precedentes.

Todo ello a partir de un proceso de investigación de carácter eminentemente cualitativo, que ha combinado el trabajo de escritorio –a través de la revisión bibliográfica especializada y de los principales documentos normativos y doctrinales existentes en la materia– con un ineludible e intenso trabajo de campo que ha permitido recabar la visión y opiniones de 22 personas de los ámbitos institucional, académico y de la sociedad civil².

¹ Un análisis y explicación más detallados de estas dimensiones puede encontrarse en Millán, 2014.

² Puede encontrarse un listado detallado de las personas entrevistadas en el anexo.

MARCO DOCTRINAL Y NORMATIVO PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1. MARCO NORMATIVO Y DOCTRINAL INTERNACIONAL

Con un elevado grado de consenso, la comunidad internacional aprobó en 1948 la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que trata de recoger los principios esenciales que conforman el respeto a la libertad y la dignidad humana de todas las personas, “sin distinción alguna de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Este documento establece así el “ideal común” que todos los pueblos, naciones, instituciones e individuos deben esforzarse en promover y asegurar, buscando su aplicación universal y efectiva a través de “medidas progresivas de carácter nacional e internacional” (Naciones Unidas, 1948). A partir de este marco se ha ido formando un sistema internacional de protección y promoción de los derechos humanos, compuesto por un conjunto de normas y órganos que, bajo el auspicio de Naciones Unidas, deben velar por su promoción y cumplimiento.

Respecto a las normas que constituyen la base jurídica de la promoción de los derechos humanos en el sistema internacional, puede aludirse a dos pilares fundamentales: la *Carta internacional de derechos humanos* –que estaría compuesta por la mencionada *Declaración universal de los derechos humanos* (1948), junto con el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* (PIDCP), sus dos protocolos facultativos y el *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (PIDESC), ambos ratificados en 1966– y un conjunto de tratados internacionales relativos a derechos humanos, cuyos contenidos son de obligado cumplimiento, en virtud del derecho internacional, para los estados que los han ratificado.

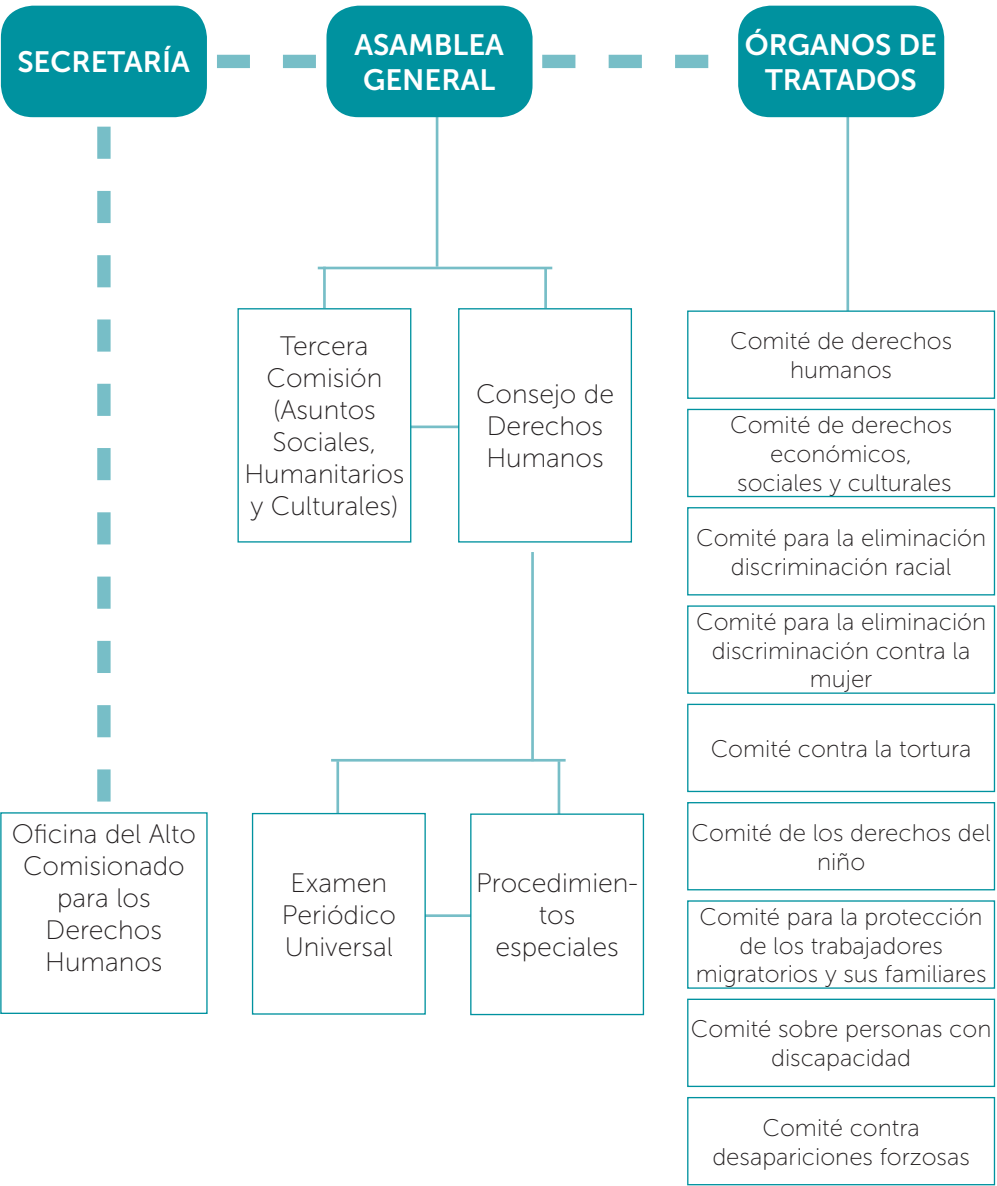
Respecto a los actores y órganos clave constituidos para tal fin, muchos son los que por su mandato desarrollan tareas que conciernen a la promoción y garantía de los derechos humanos, pero puede aludirse a cuatro que lo hacen de forma específica (figura 1). En primer lugar, tras la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, se acordó la creación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) (Naciones Unidas, 1993). La OACDH tiene el mandato de la comunidad internacional de promover y proteger los derechos humanos, así como de dirigir los esfuerzos de Naciones Unidas en esta materia. Financiada fundamentalmente con el presupuesto ordinario de Naciones

La Declaración
Universal de
los Derechos
Humanos
recoge el
ideal común
que todos
los pueblos,
naciones,
instituciones
e individuos
deben
esforzarse en
promover.

Unidas y con las contribuciones voluntarias realizadas por los Estados miembros, la OACDH dispone de más de 850 funcionarios repartidos entre sus sedes de Ginebra y Nueva York y sus 18 oficinas nacionales y regionales³.

En segundo lugar, puede aludirse a la Comisión de Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales (Tercera Comisión) de la Asamblea General de Naciones Unidas, un órgano que tiene la función de someter a examen y revisión de forma periódica un conjunto de temas fundamentales para el desarrollo, entre los que se encuentran los derechos humanos.

Figura 1. Principales actores y órganos del sistema de Naciones Unidas para los derechos humanos.



Fuente: Elaboración propia a partir de información en página web de Naciones Unidas.

³ Información de la página web de la OACDH.

España ha ratificado todos los tratados internacionales de derechos humanos, a excepción del relativo a los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares.

En tercer lugar, existe el Consejo de Derechos Humanos que, desde abril de 2006, sustituye a la antigua Comisión de Derechos Humanos, cuya actividad databa de 1947. Actuando como órgano subsidiario de la Asamblea General de Naciones Unidas y compuesto por 47 Estados miembros –con una distribución geográfica equitativa por grupos regionales–, el consejo es un órgano intergubernamental que tiene como cometido la promoción y protección de los derechos humanos a escala universal, así como elaborar recomendaciones en torno a estas cuestiones. Del mismo modo, este órgano, del que España forma parte desde 2010, tiene el mandato de “promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de Naciones Unidas” (Naciones Unidas, 2006). En este sentido, el Consejo de Derechos Humanos dispone de dos tipos de instrumentos de especial relevancia en el desarrollo de sus funciones: el examen periódico universal (EPU) y los procedimientos especiales. El primero consiste en la elaboración de un examen que evalúa cuatrienalmente la situación de los derechos humanos en cada uno de los 193 Estados miembros de Naciones Unidas⁴. Los segundos aluden a la labor que, de forma unipersonal o constituyendo grupos de trabajo, desarrollan expertos independientes que examinan la situación de los derechos humanos en el mundo⁵.

En cuarto lugar, existen los órganos de vigilancia cuya función es supervisar la aplicación de los principales tratados internacionales existentes en derechos humanos⁶. Así, los Estados parte están obligados a presentar informes sobre las medidas legislativas y prácticas adoptadas para dar aplicación a lo dispuesto en los tratados, encargándose cada órgano de someter estos informes a examen y revisión. España ha ratificado todos estos tratados

⁴ Se trata de un amplio proceso a través del que se recaba la información aportada por el Estado examinado y por la OACDH, que recoge, a su vez, la información dada tanto por los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas, como por otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Ello da lugar a un diálogo interactivo entre el Estado examinado y los 47 Estados miembros que forman el grupo de trabajo sobre EPU, donde estos plantean las preguntas y recomendaciones que consideran oportunas. A partir de este diálogo se elabora un informe –en consultas con el Estado examinado– que debe incluir los temas clave y recomendaciones surgidas en el diálogo y cuyos contenidos, una vez aprobado el informe por el Consejo de Derechos Humanos, deben ser asumidos por el Estado examinado. En el caso de España, el último EPU data del 2010 y contiene diversas recomendaciones principalmente relacionadas con los derechos de los inmigrantes, la equidad de género y la formación en derechos humanos de la ciudadanía española.

⁵ Heredado de la antigua Comisión de Derechos Humanos, se trata de un mecanismo que, por su mayor flexibilidad, se configura como una forma de respuesta e intervención rápida en situaciones de denuncia de vulneración de los derechos humanos. Para ello llevan a cabo visitas a terreno en las que tienen como interlocutores tanto a los gobiernos como a las organizaciones internacionales, entidades y víctimas relacionadas con la cuestión y de las que, posteriormente, remiten informes al Consejo de Derechos Humanos.

⁶ En la actualidad existen nueve órganos –uno para cada tratado– que, compuestos por expertos independientes, adoptan la forma de comités: contra la tortura; para la eliminación de la discriminación de la mujer; para la eliminación de la discriminación racial; de los derechos del niño; de derechos económicos, sociales y culturales; para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; de los derechos humanos; sobre los derechos de las personas con discapacidad; y contra las desapariciones forzadas.

internacionales salvo el relativo a los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares.

Por último, de manera complementaria a todo este entramado diseñado en el seno de Naciones Unidas para el trabajo por la promoción y la protección de los derechos humanos, cabe aludir también al papel que la Unión Europea (UE) dedica a esta materia. Si bien los derechos humanos ya son integrados en el Tratado de Maastricht (1992) –es decir, el propio tratado fundacional de la UE–, su consolidación en la legislación comunitaria se produce con la proclamación, en diciembre de 2000, de la *Carta de los derechos fundamentales* de la UE. Este documento trata de aglutinar en un mismo marco los principios normativos preexistentes en el ámbito europeo, como eran el Convenio de Europa de Derechos Humanos (1950); los derivados de las “tradiciones constitucionales comunes” de los Estados miembros; los derechos económicos y sociales contemplados en la *Carta social europea del Consejo de Europa* y en la *Carta comunitaria de los derechos sociales y fundamentales de los trabajadores*; y la jurisprudencia creada por el Tribunal de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷.

Resulta relevante destacar que, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, la *Carta de los derechos fundamentales* de la UE pasó a tener un carácter jurídicamente vinculante, por lo que su aplicación pasa a ser, al igual que los tratados establecidos, de obligado cumplimiento. También en este sentido cabe señalar que la UE se dotó en 2007 de una Agencia de Derechos Fundamentales, cuya finalidad es proveer asistencia y asesoramiento a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros, y que dispone de un amplio conjunto de directrices, programas e instrumentos para la promoción de los derechos humanos tanto en el seno de la UE como en su acción exterior.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la *Carta de los derechos fundamentales* de la UE pasó a tener un carácter jurídicamente vinculante.

2.2. MARCO NORMATIVO Y DOCTRINAL NACIONAL

Principales normas, actores e instrumentos

En lo que respecta al ámbito español, el marco normativo de mayor entidad en la garantía y promoción de los derechos humanos es la Constitución Española de 1978, norma suprema del ordenamiento jurídico del Reino de España que, entre otras cosas, pretende “(...) Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones” (Constitución española, 1978: 1). La Constitución proclama una serie de derechos humanos que se han ido concretando a través de la impartición de leyes que definen tanto las medidas de acceso a estos derechos, como un sistema de mecanismos de garantía constitucionales frente a sus posibles vulneraciones. De esta forma, la Constitución establece garantías que limitan la acción del legislador, permiten a la ciudadanía hacer valer sus derechos subjetivos y compromete a los poderes públicos para que hagan efectivos los derechos establecidos en la

⁷ Información disponible en la página web de la UE.

La ODH es
la unidad
encargada
de coordinar
y ejecutar la
política exterior
en materia de
promoción
y protección
de derechos
humanos.

Carta Magna (Gobierno de España, 2008). Adicionalmente, como se recogió anteriormente, España ha firmado y ratificado una serie de tratados internacionales de derechos humanos que consolidan la promoción y protección de estos derechos en territorio español.

Derivada de este marco, la responsabilidad de la garantía y protección de los derechos humanos corresponde al Gobierno de España y a todas las instituciones públicas del país. En este sentido, tanto la presidencia como los diferentes ministerios y órganos estatales tienen la obligación de proteger y velar por el cumplimiento de los derechos humanos en todas las políticas públicas; asimismo, el Parlamento es el encargado de supervisar y controlar la actuación del Gobierno español. Por último, cabe destacar el fundamental papel del Tribunal Constitucional, dado que es el máximo intérprete de la Constitución y, por tanto, el garante final de que no se vulneren los derechos humanos en España. Asimismo, más allá de las responsabilidades transversales –pero también generales– que se atribuyen a los diferentes órganos del Gobierno, existen ciertos actores específicos cuyo deber es la promoción de los derechos humanos tanto al interior del territorio español como en las relaciones bilaterales y multilaterales que el país establece a escala internacional, como es el caso de la Oficina de Derechos Humanos (ODH) y de la Defensoría del Pueblo.

La ODH es la unidad encargada de coordinar y ejecutar la política exterior en materia de promoción y protección de derechos humanos. Entre las funciones asignadas a la ODH destacan la coordinación de la posición española en los foros internacionales y la preparación de informes para los comités internacionales de derechos humanos, la definición de los temas prioritarios a tratar –en relación a los derechos humanos– en las relaciones bilaterales que establece España con terceros países y el asesoramiento realizado a otros ministerios sobre las problemáticas relacionadas con los derechos humanos⁸. Aunque buena parte del trabajo de la ODH consiste en asesorar y sugerir acciones y posiciones políticas en temas de derechos humanos al resto de unidades gubernamentales, cabe señalar que se trata de una oficina gubernamental que no posee rango de dirección o subdirección. Esto ha supuesto que, en la práctica, las recomendaciones e informes de la ODH sobre los diversos temas relacionados con los derechos humanos adquieran un carácter meramente consultivo, sin derivarse de ellos ninguna obligatoriedad para otros departamentos y unidades ministeriales.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el

⁸ A estas funciones hay que añadir las de: formar parte del Grupo de Trabajo del Consejo sobre Derechos Humanos (COHOM) en el marco de la UE, el cual coordina la actuación de los Estados miembros en estos asuntos; participar y reforzar el papel del Consejo de Derechos Humanos en el marco de Naciones Unidas; generar relaciones y diálogo con los actores de la sociedad civil a través de convocatorias abiertas para la promoción y difusión de los derechos humanos; difundir la temática relacionada con los derechos humanos, para lo que se realiza anualmente un seminario sobre derechos humanos en la Escuela Diplomática; coordinar la participación española en las tareas de asistencia electoral; y coordinar el programa de defensores y defensoras de derechos humanos, para lo que España se ha dotado de un mecanismo de respuesta rápida para situaciones de emergencia con el fin de proteger a aquellos defensores amenazados.

Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales⁹. El defensor del Pueblo es elegido por el Congreso de los Diputados y el Senado, por una mayoría de tres quintos. Su mandato dura cinco años y no recibe órdenes ni instrucciones de ninguna autoridad. Asimismo, existen defensores del Pueblo autonómicos que son elegidos por los parlamentos autonómicos. Su figura es concebida como una institución nacional de supervisión y garantía de los derechos humanos en el Estado español, que tiene como objetivo proteger a la ciudadanía y fiscalizar a las autoridades públicas, por lo que puede actuar en función de la demanda de una persona en particular o bien intervenir de oficio¹⁰. En cualquier caso, cabe destacar que la figura del defensor del Pueblo es una institución sin competencias ejecutivas, lo que lo convierte en un organismo de carácter consultivo y no vinculante, por lo que su función es meramente informativa y de recomendación.

En cuanto a los instrumentos de planificación puestos en práctica en el ámbito español para la promoción de los derechos humanos, cabe destacar el *Plan de derechos humanos* y el *Plan nacional de empresas y derechos humanos*, que son abordados a continuación.

Respecto al primero, la elaboración del *I Plan nacional de derechos humanos* era una promesa electoral recogida en el Programa del Partido Socialista Obrero Español en 2004 (PSOE, 2004: 15), la cual respondía a una de las recomendaciones de la Conferencia de Viena de Naciones Unidas de 1993¹¹, aunque no se elaboró hasta cuatro años después. El plan fue elaborado por el Gobierno español y estaba estructurado en dos grandes bloques –acción exterior y acción interior– que incluían 172 medidas (Gobierno de España, 2012)¹². En 2012 el gobierno del Partido Popular llevó

⁹ Ley Orgánica 3-1981 del Defensor del Pueblo: <http://www.defensordelpueblo.es/en/Quienes/Normativa/Anexos/LOIngles.pdf> (21/05/2013).

¹⁰ Aunque su trabajo consiste principalmente en la investigación de las denuncias de la ciudadanía, también desarrolla actividades de formación y educación en materia de derechos humanos. Además, la Defensoría del Pueblo elabora un informe anual sobre sus actividades que debe presentar a las Cortes Generales y tiene la posibilidad de presentar monográficos sobre asuntos que se consideren graves o que requieran especial atención. Asimismo, cabe señalar que tras la ratificación por el Estado español del *Protocolo facultativo de la convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* (2002), las Cortes Generales atribuyeron al defensor del Pueblo las funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en noviembre de 2009.

¹¹ El *Programa de acción de Viena* fue adoptado en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos que se celebró en Viena en 1993. En el apartado II se establece la recomendación de que “cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos” (Naciones Unidas, 1993).

¹² De acuerdo al propio plan, se debía crear una comisión de seguimiento formada por miembros del Gobierno, representantes de la sociedad civil y de la Defensoría del Pueblo, con el fin de evaluar la ejecución del plan, así como elaborar propuestas para ser incluidas en el mismo. Adicionalmente, el secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, el presidente de la comisión, debía comparecer anualmente ante la comisión constitucional del Congreso de los Diputados. Aunque no cumplió con la periodicidad prevista, la comisión de seguimiento se reunió cinco veces entre julio de 2009 y febrero de 2011.

a cabo la evaluación final del plan, en respuesta a una Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Vasco de febrero de 2012¹³, con los resultados que se recogen en la tabla 1.

Tabla 1. Resultados de la evaluación del I Plan de derechos humanos.

	Indicadores de cumplimiento			
	2011		2012	
	Política interior	Política exterior	Política interior	Política exterior
Cumplida	41,22%	82,93%	35,88%	65,85%
Desarrollo continuado	0,76%	0%	14,50%	12,20%
En desarrollo	47,33%	12,20%	43,51%	14,65%
Parcialmente cumplida	6,87%	2,44%	3,05%	4,88%
Pendiente	2,44%	2,44%	3,05%	2,44%

Fuente: Gobierno de España, 2012.

Así, de acuerdo a los datos presentados por el Gobierno, las medidas relacionadas con la acción exterior gozarían de un elevado nivel de cumplimiento (66% se consideran totalmente cumplidas), mientras que se habría avanzado de manera más limitada en las medidas relacionadas con la acción interior (35,88% medidas totalmente cumplidas). De esta forma, la valoración global del Gobierno es positiva si se incluye en el análisis las medidas de desarrollo continuado (Gobierno de España, 2012). Cabe señalar que el hecho de que la Administración General del Estado (AGE) haya desarrollado una evaluación en temas de derechos humanos supone un avance positivo, ya que significa incorporar un mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas que puede ir permitiendo valorar los principales avances en este ámbito, a la vez que se trata de un ejercicio en el que participan diversos ministerios, lo que podría promover una visión transversal y compartida de la agenda de derechos humanos. Ello aconsejaría que este instrumento se institucionalizara y se convirtiera en un ejercicio sistémico que estimule tanto el continuo aprendizaje en el seno de la AGE como la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Ahora bien, más que una evaluación real de las medidas e instrumentos implementados desde la AGE, parece tratarse de un ejercicio relativamente superficial que solo enumera algunas de las principales medidas, de tal forma que no se ha realizado un análisis cualitativo y detallado que permita analizar los avances (o retrocesos) reales en la promoción de los derechos humanos, como tampoco se contemplan algunas de las principales limitaciones que presenta la AGE en la promoción de los derechos humanos, tales como la falta de compromiso político o las interferencias producidas por otras agendas.

¹³ La evaluación se confeccionó en función de datos de 2011 y 2012 que proporcionaron los diferentes ministerios responsables de cada ámbito mencionado en el plan. Para la evaluación se definieron cinco status o situaciones posibles: medida cumplida, medida cumplida parcialmente, medida de desarrollo continuado, medida en desarrollo y medida pendiente.

En cualquier caso, a partir de esta primera experiencia, en 2013 se comenzó a elaborar el *II Plan nacional de derechos humanos*, que pretende mejorar las prácticas en este ámbito siguiendo el manual que preparó el Alto Comisionado de Naciones Unidas para este proceso¹⁴. Así, se ha elaborado un informe sobre cómo realizar dicho plan, seguido de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en España, como insumos previos a la elaboración del nuevo plan¹⁵.

En lo que se refiere al *I Plan nacional de empresas y derechos humanos*, en el momento de cierre de esta investigación se encontraba en fase de borrador y debía ser evaluado y aprobado por el Consejo de Ministros. El plan ha sido elaborado por la ODH con el asesoramiento de consultoras especializadas y recoge 38 medidas divididas en los tres ámbitos que se derivan de los Principios Rectores de Naciones Unidas: “proteger, respetar y remediar” (Gobierno de España, 2013). El objeto de este plan es fortalecer la ventaja comparativa de las empresas españolas en el mercado internacional, al tiempo que ofrecer a las empresas el marco idóneo “para desarrollar sus operaciones empresariales previniendo y mitigando riesgos basados en los derechos humanos y fortaleciendo sus capacidades al respecto” (Gobierno de España, 2013: 4). Para ello, el plan establece que los estados deben respetar y proteger los derechos humanos adoptando medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar los posibles abusos cometidos por empresas (Gobierno de España, 2013: 12)¹⁶.

Aunque no es posible evaluar la implementación del plan por cuanto se encuentra en fase de borrador, existen aspectos que suscitan de antemano cierta cautela. Por un lado, el retroceso que desde la perspectiva de los derechos humanos supuso el segundo borrador respecto a lo planteado por el primero, como se analiza en otra de las políticas que componen esta investigación¹⁷. Por otro lado, para avanzar en derechos humanos hace

El segundo borrador del *I Plan de empresas y derechos humanos* evidenciaba retrocesos respecto al primero desde la perspectiva de los derechos humanos.

¹⁴ La elaboración del *II Plan nacional de derechos humanos* fue encargada por la vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). A su vez, el CEPC ha convocado a un grupo de académicos y expertos en la materia, liderados por Fernando Rey, catedrático de la Universidad de Valladolid.

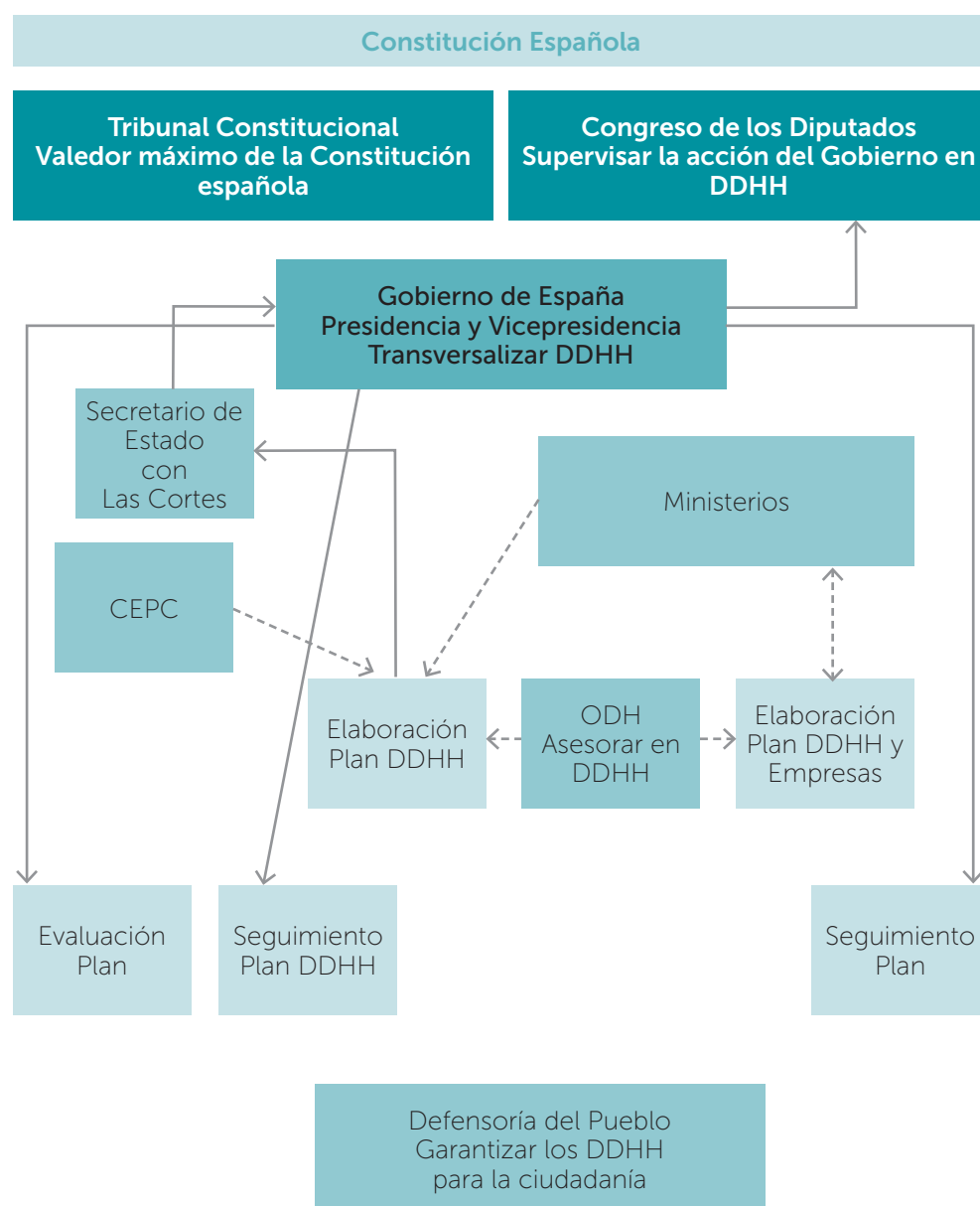
¹⁵ Hasta el momento de finalización de esta investigación, se había elaborado un borrador de diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en España. Este borrador ha sido realizado por un grupo de académicos que han entrevistado, a su vez, a diferentes ministerios y a la Defensoría del Pueblo.

¹⁶ Se propone un marco temporal de implementación de cinco años y el establecimiento de una Comisión de Seguimiento en la Vicepresidencia del Gobierno donde participen representantes de diferentes departamentos ministeriales, de la ODH, expertos académicos, profesionales en la protección y defensa de los derechos humanos, empresas y organizaciones empresariales, sindicales y sociales y el defensor del Pueblo. Además, se pretende que la vicepresidencia impulse y financie la elaboración de un diagnóstico sobre las políticas de la AGE, cuyo objetivo será identificar los elementos acordes con los principios rectores y las deficiencias respecto de los mismos. Además, dicho análisis deberá indicar las acciones y medidas a desarrollar por parte de los órganos y de las instituciones del Estado. De este modo, el Gobierno se compromete a desarrollar acciones e indicadores que permitan controlar a las empresas y garantizar el respeto de las mismas por la protección de los derechos humanos tanto en el ámbito nacional como internacional.

¹⁷ El texto, aún en fase de borrador, analiza la política e instrumentos de internacionalización de la empresa española.

falta una marcada voluntad política por parte de las autoridades, elemento que no parece existir en el seno de la AGE, como se verá a lo largo de este documento. Por último, se proponen una serie de medidas para controlar a las empresas aun cuando estas medidas han generado una significativa resistencia entre las instituciones de la AGE y parece difícil que se desarrollen mecanismos de control real de la actuación de las empresas en otros países (Millán, et al., 2011). Así, aunque este instrumento supone una importante y positiva medida para avanzar en derechos humanos, es posible que genere importantes resistencias y contradicciones en el seno de la AGE que dificulten su efectiva puesta en práctica.

Figura 2. Marco para la promoción de los derechos humanos en España.



Fuente: Elaboración propia.

Las prioridades españolas en el ámbito internacional en materia de derechos humanos

España ha definido cinco áreas prioritarias de trabajo en materia de derechos humanos en el ámbito internacional¹⁸. La primera es la lucha contra la pena de muerte, siendo España uno de los países más activos en el establecimiento de una moratoria para la ejecución de la pena de muerte en el mundo. En este sentido, la Comisión Internacional contra la Pena de Muerte fue fundada en 2010 por iniciativa del Gobierno de España, teniendo como objetivo promover la abolición de la pena capital en todo el mundo, por entender que se trata de una práctica que vulnera el derecho humano a la vida. La comisión está presidida por un español, Federico Mayor Zaragoza, y puede trabajar de manera independiente o en colaboración con diversas organizaciones que tienen el mismo objetivo como Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la UE, la Organización de Estados Americanos, la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, así como organizaciones internacionales de la sociedad civil como Amnistía Internacional o la Coalición Mundial contra la Pena de Muerte. Además, a través de la UE, España contribuye a que más estados apoyen las resoluciones que se toman en el marco de Naciones Unidas para promover la abolición. Por último, cabe destacar que en junio de 2013, España acogió el congreso internacional contra la pena de muerte.

La segunda área prioritaria de trabajo en materia de derechos humanos en el ámbito internacional son los derechos de las personas con discapacidad, cuestión sobre la que se aprobó una convención internacional en diciembre de 2006. Se trata de un instrumento que otorga visibilidad a este colectivo, asumiendo que el fenómeno de la discapacidad es una cuestión de derechos humanos y se constituye como una herramienta jurídica vinculante a la hora de hacer valer los derechos de estas personas. En 2008, España se convirtió en el segundo país en el mundo en ratificar esta convención, por lo que el cuerpo normativo internacional forma parte del ordenamiento jurídico español. Además, España ha sido, junto con Ecuador, promotora del Año Iberoamericano de la inclusión laboral de personas con discapacidad en 2013. Asimismo, los derechos de las personas con discapacidad se encuentran incorporados al *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016* y España está trabajando en la inclusión de esta temática en la agenda de desarrollo post-2015.

La tercera área es el derecho humano al agua y al saneamiento. Desde 2006, España viene impulsando junto con Alemania una iniciativa que ha culminado en 2010 con una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que pretende otorgar al derecho humano al agua un carácter jurídicamente vinculante. Asimismo, España es miembro de diversos foros internacionales –como Blue Group o el Foro Mundial del Agua– y ha jugado un papel activo en la inclusión del derecho humano al agua y al saneamiento en *Declaración final de Naciones Unidas de Río + 20*. En consonancia con esto, España creó en 2007 el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento como la principal apuesta de la AECID en este

¹⁸ Véase el siguiente enlace de la página web del MAEC: <http://www.exteriores.gob.es/PORTAL/ES/POLITICAEXTERIORCOOPERACION/DERECHOSHUMANOS/Paginas/Inicio.aspx>

España
concibe como
una prioridad
de carácter
transversal el
trabajo que
concierna a
la protección
de los
defensores de
los derechos
humanos.

sector, habiéndose desembolsado 782 millones de euros a este fondo entre 2008 y 2012 y descendiendo hasta un presupuesto de 5 millones de euros para 2013, lo que supone una clara relegación de esta prioridad en la agenda de la cooperación española.

La cuarta es la no discriminación por razón de género o de orientación sexual. En ocho Estados miembros de la UE –Bélgica, Bulgaria, Alemania, España, Austria, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia– se ha desarrollado legislación contra la discriminación por razón de orientación sexual, que abarca no solo el ámbito laboral, sino también las demás áreas especificadas en la directiva de igualdad racial de la *Carta de los derechos fundamentales* de la UE. España ha definido este ámbito como una de las prioridades internacionales de su trabajo por los derechos humanos y ha colaborado en la lucha contra los asesinatos selectivos de mujeres o feminicidios. Asimismo, durante la presidencia española de la UE se adoptó el “Manual para la promoción y protección del disfrute de todos los derechos humanos para el colectivo de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales”.

La quinta área prioritaria de trabajo es la relativa a empresas y derechos humanos. En este ámbito, España ha apoyado la aprobación en 2011 por parte del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas de los “Principios rectores sobre empresas y derechos humanos”. Estos principios pretenden abordar la problemática creciente derivada de la transnacionalización de las empresas que no son consideradas sujeto de derecho internacional aunque su actuación tenga importantes consecuencias para el desarrollo y los derechos humanos. Además, y como ya se señaló, se está trabajando en un plan de empresas y derechos humanos que actualmente se encuentra en fase de borrador.

Por último, cabe señalar que España concibe como una prioridad de carácter transversal el trabajo que concierne a la protección de los defensores de los derechos humanos. En este sentido, la ODH gestiona el programa de protección y acogida temporal de defensores de derechos humanos en situación de peligro o amenazados, así como colabora con otros programas de acogida de defensores de derechos humanos llevados a cabo por ONG o comunidades autónomas, como es el caso del País Vasco.

POLÍTICA DIPLOMÁTICA Y DERECHOS HUMANOS: UN ANÁLISIS DESDE LA DIMENSIÓN VERTICAL DE LA CPD

Como es sabido, la dimensión vertical en materia de CPD remite al grado de convergencia existente entre los valores, compromisos y acciones que definen una política concreta (Alonso, et al., 2010; Millán, 2010; Millán, et al., 2012). En el caso de la política diplomática española y los derechos humanos –que en ningún caso agota las perspectivas desde las que puede analizarse el trabajo de España en materia de defensa y promoción de los derechos humanos–, dicho análisis hace necesario acudir a los valores y compromisos declarados por España respecto al papel y grado de relevancia que otorga a esta cuestión y contrastar esta variable con la práctica política que efectivamente ha desarrollado a través de su acción diplomática. Adicionalmente, en algún caso específico se ha optado por incluir elementos de análisis que aluden a la política de cooperación para el desarrollo, en la medida en que pudiera servir para ilustrar y fundamentar mejor alguno de los aspectos analizados.

3.1. LA INTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA DIPLOMÁTICA ESPAÑOLA

Tratar de analizar la coherencia vertical en materia de política diplomática y derechos humanos remite necesariamente a un análisis de cómo las distintas unidades y departamentos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación integran la cuestión de los derechos humanos en el despliegue de su acción exterior. Como es habitual en las cuestiones relativas a la CPD, ello exige en primer lugar diferenciar el análisis en dos niveles: el del discurso y el de las prácticas.

En lo que respecta al ámbito discursivo, las distintas unidades y departamentos del MAEC señalan la existencia de un marcado compromiso con los derechos humanos, tanto en lo que se refiere al conjunto de la acción exterior española, como la que se relaciona directamente con las responsabilidades y competencias de cada unidad o departamento¹⁹.

Desde este punto de vista, los derechos humanos formarían un componente intrínseco de su acción y trabajo en el exterior, cuyo mandato en esta materia se derivaría tanto del marco normativo existente a escala na-

¹⁹ Puede consultarse en el anexo una relación de las unidades y departamentos entrevistados.

No parece haberse producido una integración de la defensa de los derechos humanos en las prácticas y en el trabajo cotidiano de las diversas unidades y departamentos del MAEC.

cional –fundamentalmente la Constitución española de 1978 y los valores que promueve– como del marco normativo internacional, en la medida en que la existencia de diversos tratados internacionales ratificados por España en materia de derechos humanos obliga a cada una de estas unidades y departamentos a aplicar y dar cumplimiento a lo dispuesto en estos documentos.

Sin embargo, a pesar del compromiso discursivo y del respaldo normativo del que parecen gozar los derechos humanos en la acción diplomática española, no parece haberse producido su integración en las prácticas y en el trabajo cotidiano de las diversas unidades y departamentos del MAEC. Al menos dos elementos ponen en cuestión la integración efectiva de los derechos humanos en la acción desarrollada por las diversas unidades y departamentos. Por un lado, los derechos humanos no ocupan un lugar relevante –y mucho menos prioritario– en las tareas, agendas de trabajo y acciones desplegadas por los actores implicados en la política diplomática española: son otras las cuestiones que adquieren la principal dedicación y centralidad en la agenda de trabajo de estos actores, quedando los derechos humanos en un lugar más periférico de esta agenda –como se aborda en el apartado dedicado a la dimensión horizontal– y siendo difícil identificar, más allá de las labores acometidas por la ODH, líneas de trabajo específicas de derechos humanos en el seno de estas unidades y departamentos.

Por otro lado, y en este mismo sentido, se ha detectado la inexistencia de mecanismos orientados a asegurar la adopción de un enfoque de derechos humanos en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas desplegadas por estos actores. De esta forma, las unidades y departamentos encargados de desplegar la acción diplomática española no disponen, pues, de instrumentos específicos de planificación o programación que valoren el efecto que las políticas aplicadas pueden tener en la promoción y respeto de los derechos humanos allí donde operan, ni de herramientas que den seguimiento, evalúen y permitan corregir y reorientar, en su caso, determinadas acciones en virtud de su impacto sobre los derechos humanos.

En suma, el apoyo discursivo y normativo otorgado por España a los derechos humanos no ha tenido hasta la fecha una traducción práctica en lo que se refiere a su acción diplomática, de tal forma que se percibe una falta de integración de este enfoque en la actividad desarrollada por las distintas unidades y departamentos que componen el MAEC; una cuestión que alude, como se aborda a continuación, a un problema de transversalización de los derechos humanos en la política diplomática española.

Derechos humanos y acción diplomática: el reto de la transversalización

Como recoge la doctrina existente en la materia, el trabajo por los derechos humanos, por su naturaleza integral y multidimensional, debe ser acometido de manera transversal si pretende ser eficaz en sus propósitos. Se trata de un postulado básico que es compartido por los responsables

de la acción exterior española y que debiera situar, por tanto, la transversalización de los derechos humanos como un objetivo fundamental del trabajo desplegado por el MAEC en este campo. En este sentido, se han detectado dos factores fundamentales –de tipo conceptual y político– que dificultan una efectiva transversalización de los derechos humanos en la acción diplomática española.

En primer lugar, existe un problema de tipo conceptual. Sin duda, la existencia de una unidad específica encargada de derechos humanos (la ODH) supone un significativo avance en este sentido. Sin embargo, la existencia de la ODH no debiera concebirse por parte del resto de unidades y departamentos del MAEC –como en ocasiones parece observarse– como una descarga de las responsabilidades propias en materia de derechos humanos, desde la consideración –sea por convicción o como pretexto– de que se trata de un ámbito de trabajo que compete a la “unidad encargada de estos temas”.

Como es lógico esperar, más bien la existencia de la ODH debiera concebirse por parte de estos actores como un apoyo fundamental para desarrollar un mejor trabajo en materia de derechos humanos y dar adecuado cumplimiento a dichas responsabilidades. De lo contrario, interpretar que las cuestiones relativas a derechos humanos, en la medida en que existe una oficina específica, no es una responsabilidad ineludible de cada unidad o departamento del MAEC, estaría generando un efecto no deseado para el impulso de la transversalidad que el trabajo por los derechos humanos exige.

Por otro lado, existe un problema de tipo político. Para que lo anterior se cumpla, es decir, para que la existencia de la ODH no sea un eximente sino un catalizador del trabajo realizado en derechos humanos por otras unidades y departamentos del MAEC, es necesario que se dote a esta oficina de unas mayores atribuciones políticas de las que dispone.

En la actualidad, la ODH se ubica en el seno de la Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad. No obstante, la entidad de su mandato, como es “la planificación, en coordinación con la direcciones generales correspondientes, de la política exterior de España en el campo de la protección y promoción de los derechos humanos” (BOE, 2012), requiere que la ODH disponga de una ubicación en el organigrama institucional del MAEC que le confiera mayor rango político del que actualmente dispone.

Si bien su ubicación actual le otorga un espacio relevante desde el que coordinar la preparación de informes y posiciones ante organismos internacionales, o remitir notas con mensajes clave a las unidades geográficas cuando estas preparan visitas o viajes oficiales, su rango político no le permite tener suficiente capacidad de incidencia e interlocución con otros actores del MAEC. Solo a partir de la concesión de una mayor jerarquía política a la ODH en la estructura institucional del MAEC –incluso ligado directamente a Presidencia–, acompañada de las adecuadas capacidades humanas y técnicas, puede concebirse la existencia de un verdadero respaldo político a la labor de esta oficina en su tarea de integrar y promover los derechos humanos en la acción diplomática española.

La transversalización de los derechos humanos en la política diplomática española se enfrenta a desafíos de carácter conceptual y político.

Así pues, la transversalización de los derechos humanos en la política diplomática española se enfrenta a importantes desafíos, de carácter fundamentalmente conceptual y político. En este sentido, como se analiza a continuación, la eventual elaboración del *II Plan de derechos humanos* se erige como una interesante oportunidad para sentar las bases que permitan abordar eficazmente dichos desafíos.

El II Plan de derechos humanos: una oportunidad para impulsar la transversalización

La aprobación en 2008 del *I Plan de derechos humanos* supuso un hito dentro del marco español y dio respuesta a una reivindicación realizada desde tiempo atrás por buena parte de las organizaciones y personas expertas más vinculadas a esta cuestión. No obstante, a pesar de que la aprobación de este documento supone un importante avance y establece un valioso precedente para el trabajo por los derechos humanos en España, la lógica que inspiró su elaboración está más vinculada a la de una declaración de objetivos que a la que resulta más propia de un plan estratégico.

Como resultado, y sin menoscabar la importancia que le corresponde, se obtuvo un documento que consiste fundamentalmente en un compendio de medidas a tomar, pero donde se echa en falta una mayor reflexión estratégica en torno a cómo alcanzarlas y, fundamentalmente, a cómo conformar un sistema de protección y promoción de los derechos humanos que realmente permee al conjunto de la acción pública española. En convergencia con esto, la evaluación presentada en 2012 sobre el *Plan de derechos humanos* parece erigirse como un documento insuficiente para el control y la supervisión de la integración de los derechos humanos en la AGE.

La actual puesta en marcha del proceso de elaboración del *II Plan de derechos humanos* ofrece una interesante oportunidad para dotar al sistema español de derechos humanos de un carácter más estratégico y eficaz. Desde el punto de vista específico de la transversalización de los derechos humanos en la acción diplomática española, se aprecian tres ámbitos en los que el plan puede incidir positivamente.

En primer lugar, sería necesario que clarificase y ordenase las distintas competencias y responsabilidades existentes en la materia. Ello con una doble finalidad: por un lado, mitigar el problema conceptual al que se aludió anteriormente, de tal manera que quede clara constancia de la responsabilidad transversal –y, por tanto, de cada uno de los actores implicados– de las unidades y departamentos del MAEC; y, por otro lado, que sirva de base sobre la que impulsar la coordinación entre los diversos actores, de tal forma que se capitalicen, de forma armónica y estratégica, las capacidades existentes en la AGE.

En segundo lugar, que diseñe una estructura en la que la ODH –con la forma que se estime– ocupe un lugar acorde con la naturaleza de su mandato y que le permita disponer, por lo señalado anteriormente, de las

atribuciones políticas necesarias para ejecutarlo. Resultaría difícil lograr el objetivo de la transversalización sin una oficina de tales características.

En tercer lugar, que estimule la adopción de mecanismos e instrumentos específicos que aseguren que los derechos humanos son integrados en el diseño, seguimiento y evaluación de la política diplomática española. La sistematización institucional del enfoque de derechos humanos requiere la disposición de estos mecanismos para no verse limitado al impulso esporádico de iniciativas puntuales.

Se trata, por tanto, de tres ámbitos clave en los que puede incidir el *II Plan de derechos humanos* para impulsar la transversalización de los derechos humanos en la acción diplomática española, pero cuya consecución efectiva estará, en cualquier caso, sometida a la voluntad y el compromiso político que exista en esta materia. Las resistencias con las que se encuentre el plan a lo largo de su proceso de elaboración y aprobación, junto con la contundencia con la que posteriormente se aplique, darán una mejor aproximación a esta cuestión.

3.2. LA DISCRECIONALIDAD OPERATIVA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Al reto pendiente de la integración y transversalización de los derechos humanos en su acción hay que sumar, para entender mejor su grado de incoherencia vertical, el elevado nivel de discrecionalidad con el que las unidades y departamentos del MAEC abordan esta cuestión. A pesar del compromiso normativo y discursivo de España con la protección y promoción de los derechos humanos en el exterior y de la asunción de este cometido por parte de dichas unidades y departamentos como un componente intrínseco de su actividad, no existe en la actualidad ningún tipo de documento que recoja algunas directrices sobre esta cuestión.

La inexistencia de protocolos de actuación en torno a cuándo y cómo se debe trabajar con gobiernos que vulneran los derechos humanos no solo provoca la ausencia de principios que orienten e informen de manera oficial la toma de decisiones, sino que abre excesivos espacios de discrecionalidad en la acción diplomática española en torno a esta materia. Como es lógico, por la complejidad, especificidad y variabilidad de las situaciones a tratar, no cabe esperar –ni seguramente desear– la disposición de una suerte de guía operativa que pautе de forma cerrada qué respuesta dar ante cada situación. Sin embargo, reconociendo el margen de decisión política que debe preservarse en cada situación, sí parece conveniente que dicha decisión esté informada por, y en sintonía con, ciertas directrices o lineamientos básicos que garanticen un trabajo eficaz en materia de defensa y promoción de los derechos humanos en el exterior.

Esta elevada discrecionalidad provoca un doble efecto negativo en términos de la coherencia vertical de esta política. Por un lado, genera un vacío normativo y operativo que facilita a la acción diplomática española, en aquellos casos en que se estime necesario o conveniente relegar a un

La discrecionalidad está en la base de la aplicación de los denominados “dobles raseros” en la política diplomática española.

segundo plano la efectiva protección y promoción de los derechos humanos para dar preferencia a la consecución de otros objetivos e intereses entendidos como prioritarios. Por otro lado, esta elevada discrecionalidad genera un segundo efecto negativo al estimular que en ocasiones se articulen respuestas muy distintas ante situaciones equiparables de vulneración de los derechos humanos.

Sea por una involuntaria falta de consistencia en la toma de decisiones o por la supeditación deliberada de la protección y promoción de los derechos humanos a otros intereses considerados “nacionales”, el hecho es que esta discrecionalidad está en la base de la aplicación de los denominados “dobles raseros” en la política diplomática española. Ello no solo se traduce en la articulación de respuestas diplomáticas distintas ante países que vulneran de forma similar los derechos humanos, sino incluso en la alteración de la posición política ante un mismo país en función del contexto. En suma, esta práctica aleja a España de lo que se entiende por un país responsable, predecible y comprometido con los derechos humanos y afecta de lleno a la coherencia vertical de esta política.

Por último, cabe señalar que esta elevada discrecionalidad y ausencia de directrices se traslada también a la política de cooperación para el desarrollo, que podría desempeñar un papel clave en la promoción de los derechos humanos en los países socios. Aquí las deficiencias giran principalmente en torno a dos cuestiones. En primer lugar, no hay un conocimiento suficientemente preciso del proceso por el que se decide con quién se va a cooperar. Si bien el *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016* recoge una serie de criterios que deben orientar esta selección, es claro que existe una decisión política de fondo en la que no se conoce qué papel juega la cuestión de los derechos humanos y qué criterios se aplican en este sentido para identificar (o no) a un país entre los prioritarios de la cooperación española.

En segundo lugar, una vez que se han definido los países prioritarios de la cooperación española, no existe tampoco ningún tipo de documento estratégico u operativo que establezca unas directrices sobre cómo cooperar con aquellos países de la lista que vulneran los derechos humanos. Así, la toma de decisiones en materia de derechos humanos en el seno de actores como la AECID se ve sometida también a fuertes dosis de discrecionalidad, y el trabajo por su efectiva protección y promoción queda más vinculado a impulsos, apuestas y compromisos personales o proyectos y programas concretos que a una práctica institucional más sistematizada y estratégica.

En este sentido, no cabe duda de que la cuestión de si se debe cooperar o no con países que vulneran los derechos humanos –y, en su caso, cómo hacerlo– es un tema especialmente complejo y delicado. Se trata de una problemática a la que no se pretende responder aquí y que trasciende el marco de estudio de esta investigación. Sin embargo, ello no es óbice para señalar la ausencia de directrices al respecto como una deficiencia que afecta a la coherencia vertical del trabajo por los derechos humanos en el exterior y la necesidad de disponer de una mayor reflexión estratégica y orientación operativa en torno a esta cuestión.

3.3. EL PROBLEMA DE LA TRANSPARENCIA DE LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA²⁰

Otro elemento relevante para analizar la coherencia vertical de la política diplomática española en lo relativo a la integración de la defensa y promoción de los derechos humanos es la transparencia y rendición de cuentas con la que se desarrolla. En este sentido, no es posible alcanzar una adecuada sintonía entre valores, compromisos y acciones, como esta dimensión de la coherencia pretende, sin la disposición de un marco suficientemente abierto y transparente que permita conocer, supervisar y, en su caso, denunciar las medidas y acciones puestas en marcha.

Disponer de adecuados niveles de transparencia requiere, entre otras cosas, que la información esté abierta al escrutinio público, haciéndola accesible a la ciudadanía, lo que contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en la calidad de la democracia. Desde este punto de vista y adoptando una visión más panorámica de la acción exterior –que trasciende, por tanto, el ámbito específico de los derechos humanos–, resulta especialmente llamativo que desde octubre de 2010 exista un acuerdo por el que las decisiones tomadas en política exterior entren en la categoría de “secretos oficiales”, extendiendo la consideración de “secreto” y “reservado” a prácticamente todos los aspectos relacionados con la acción exterior española, bajo el amparo de la Ley de Secretos Oficiales, vigente desde 1968 y modificada diez años después²¹. Este acuerdo detalla catorce materias²² que se clasifican como “secretas”

²⁰ Un indicador nada desdeñable a la hora de hablar de transparencia es la receptividad y las facilidades mostradas por los responsables de la acción exterior española para concertar las entrevistas personales que, junto a otros insumos, sirven de base para la elaboración de este trabajo. Desde ese punto de vista, los autores quieren resaltar y agradecer la amabilidad, facilidades y abierta disposición mostrada por todos ellos.

²¹ Véase “El archivo más secreto del mundo y las trabas a la investigación histórica”, blog de Carlos Díaz Sanz. Disponible en: http://www.madrimasd.org/blogs/Historia_RRII/2012/05/16/130311 (10/10/2012). Asimismo, el propio acuerdo fue considerado secreto, por lo que no fue conocido por la opinión pública hasta dos años después (mayo 2012), debido a la investigación de dos historiadores de la Universidad Complutense.

²² Entre ellas se destacan las posiciones de España y sus estrategias de negociación política, de seguridad, económica y comercial; la información sobre posiciones españolas en conflictos internacionales o internos; la información relativa a la actuación de grupos terroristas, delincuencia organizada y tráfico de drogas, personas y armas; la información relativa al despliegue de unidades de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado españolas y aliadas tanto en España como en misiones internacionales; las negociaciones y buenos oficios sobre secuestros y liberación de españoles o extranjeros, así como la información relativa a extradiciones o traslado de personas condenadas; los contactos de mediación o buenos oficios con terceros países y con grupos y líderes de oposición; la protección de derechos humanos; las cuestiones de asilo y refugio; la tramitación de beneplácitos de jefes de misión españoles y extranjeros; las cuestiones que afecten a la soberanía, independencia e integridad territorial de España o países amigos; las informaciones relativas a la aplicación de acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad y defensa, incluidos sobrevuelos, estancias y escalas de buques y aeronaves; los asuntos relacionados con los crímenes más graves de trascendencia internacional sobre los que pueda tener jurisdicción la Corte Penal Internacional; los preparativos de los viajes de los reyes y el presidente del Gobierno y, cuando las circunstancias lo aconsejen, de los minis-

Se observa una absoluta opacidad en la toma de decisiones relativas a determinados ámbitos que afectan de manera clara a los derechos humanos.

dado que se considera que su “revelación no autorizada puede dañar o poner gravemente en riesgo la seguridad o defensa de España o de sus aliados y amigos”²³, lo que, según algunos expertos, coloca a España en posesión del archivo diplomático más secreto del mundo²⁴.

Partiendo de este marco tan encorsetado, en el caso específico del papel de los derechos humanos en la acción diplomática española, se aprecian importantes obstáculos al logro de un sistema suficientemente transparente. Por una parte, más allá de la evaluación sobre el *I Plan de derechos humanos* se adolece de mecanismos sistemáticos de seguimiento y evaluación. Además de reflejar el escaso grado de transversalización de esta política en las distintas unidades y departamentos del MAEC y de otros ministerios y dependencias gubernamentales, como se advertirá en el análisis relativo a la coherencia horizontal, se trata de una severa deficiencia en términos de transparencia de esta política. La inexistencia de mecanismos que permitan dar seguimiento y evaluar el impacto en materia de derechos humanos de las acciones desplegadas en la política diplomática española no solo impide un necesario y permanente aprendizaje institucional en la materia, como sería deseable, sino que diluye la centralidad de la rendición de cuentas en la toma de decisiones pública y obstruye el circuito de información y monitoreo entre gobierno y sociedad civil en este ámbito. La transparencia que la coherencia vertical reclama en este sentido a la política diplomática requiere, pues, la conformación de un sistema avanzado de seguimiento y evaluación, que permita conocer y supervisar las medidas tomadas desde el punto de vista de su impacto en los derechos humanos y que vele por una mayor sintonía entre valores, compromisos y acciones del Gobierno español en este ámbito.

Por otra parte, se observa una absoluta opacidad en la toma de decisiones relativas a determinados ámbitos que afectan de manera clara a los derechos humanos. Un buen ejemplo de ello sería el comercio de armas. En este sentido, destaca la falta de transparencia con la que opera la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU). La JIMDDU, que reúne a los ministerios de Economía –incluyendo Comercio–, Defensa, Interior y al propio MAEC, tiene como cometido “informar, con carácter preceptivo y vinculante” las autorizaciones administrativas relativas a material de defensa y a productos y tecnologías de doble uso²⁵.

tros y otras autoridades del Estado y las claves y material criptográfico. Asimismo, se otorga la clasificación de “reservado” a las siguientes materias: las entrevistas con mandatarios o diplomáticos extranjeros; las gestiones de apoyo en las licitaciones de empresas españolas en el exterior y en contenciosos de especial gravedad que les afecten; las candidaturas españolas a puestos en organismos internacionales, como recoge en *Acuerdo sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación por el que se clasifican determinadas materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales*. Blog de Carlos Sanz Díaz: http://www.madrimasd.org/blogs/Historia_RRII/2012/05/16/130311 (10/10/2012).

²³ Exteriores *blinda todos sus documentos*: http://politica.elpais.com/politica/2012/06/03/actualidad/1338750887_077908.html (08/10/2012).

²⁴ Blog de Carlos Sanz Díaz: http://www.madrimasd.org/blogs/Historia_RRII/2012/05/16/130311 (10/10/2012).

²⁵ Real Decreto 2061/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento

Sin embargo, si bien se contempla la presentación de informes al Parlamento que permiten conocer *ex-post* las operaciones de venta de armas que han sido aprobadas por la JIMDDU, no son conocidos los criterios que se adoptan para la toma de esas decisiones, ya que sus actas de reunión son secretas, lo que lastra la transparencia y capacidad de supervisión sobre esta materia; una cuestión especialmente inquietante en un contexto de crisis económica en el que "España podría acentuar la tensión entre los intereses de la industria española de defensa y la propia ley que regula la transferencia de armas". Así, "el interés por consolidar el entramado empresarial del sector armamentístico español podría hacer que el nuevo Gobierno y las empresas apuesten por el incremento de las exportaciones", contraviniendo con ello la legislación existente en la materia (Amnistía Internacional, 2012: 15).

Las declaraciones en las que el ministro de Defensa, Pedro Morenés, señalaba que España no iba "a entrar a valorar el régimen político de Arabia Saudí. España apoya a sus empresas"²⁶, en alusión a la posible venta a este país de unos 250 carros de combate Leopard, fabricados por la empresa Santa Bárbara, cuya consecución significaría la mayor operación comercial armamentística de la historia de España; o las que utilizó para justificar la venta de armas a regímenes que pueden estar vulnerando los derechos humanos cuando aseguró que "nada es perfecto en política y en el mundo, pero si al menos se tiende a que las cosas mejoren, pues es bastante admisible", parecen apuntar en esta última dirección. Además, y en este contexto, el Gobierno español "ha realizado transferencias de armas a Egipto y Libia, y existe riesgo considerable de que estas hayan podido ser usadas en graves violaciones de los derechos humanos" (Amnistía Internacional, 2012b: 15).

No obstante, también se han dado pasos positivos en lo que respecta a la exportación de armas no solo por el hecho de haber desarrollado una ley específica al respecto (2007), sino también por el hecho de que, en junio de 2013, España ha firmado en la ONU el Tratado de Comercio de Armas orientado a evitar que las exportaciones de armas repercutan en violaciones de derechos humanos.

Por último, existe otra práctica en la política diplomática española que pone en cuestión su adecuada transparencia, como es el recurso a lo que puede denominarse diplomacia "discreta" o "silenciosa". Con la utilización de esta denominación u otras similares, determinadas unidades y departamentos del MAEC aluden a que los derechos humanos sí ocupan un lugar relevante en los contenidos a tratar en viajes o visitas oficiales, pero que esto no trasluce porque se estima que la política diplomática española puede ser más eficaz en ese propósito si lo aborda de forma discreta con el gobierno en cuestión que si lo trata de forma más pública y notoria. No obstante, surgen importantes dudas sobre la idoneidad de esta fórmula de trabajo para la protección y promoción de los derechos humanos en el exterior.

de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso.

²⁶ Morenés justifica la venta de armas a países que violan derechos humanos porque "nada es perfecto en política": http://www.eldiario.es/internacional/dictaduras-Espana-vende-politica-imperfecta_0_63343755.html (04/06/2013).

España ha firmado en la ONU el Tratado de Comercio de Armas orientado a evitar que las exportaciones de armas repercutan en violaciones de derechos humanos.

En primer lugar, no está claro que incluir los derechos humanos en la agenda pública a tratar vaya a poner en riesgo el logro de mejoras en este ámbito. No hay razones claras que justifiquen por qué la denuncia y condena pública –y más todavía si se hace de forma concertada con otros gobiernos o en el seno de organismos multilaterales– va a resultar menos eficaz que su tratamiento discreto. En cambio, lo que parece que con mayor claridad se puede poner en riesgo otorgando más publicidad y notoriedad a la vulneración de los derechos humanos en un país determinado es el establecimiento de acuerdos con dicho país en otros ámbitos –como el económico y comercial– que pudieran ser de especial interés para España. Parecería, pues, que la eficacia de la fórmula de la “diplomacia silenciosa” estaría más justificada en términos de no poner en riesgo los intereses propios que en términos de defensa y promoción de los derechos humanos. En cualquier caso, incluso sin poner en cuestión la buena voluntad de la acción diplomática española en este terreno, la señalada ausencia de protocolos y directrices, así como de mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, obliga a poner en entredicho la idoneidad de la diplomacia discreta para el trabajo por los derechos humanos.

En segundo lugar, como se ha podido comprobar en diversas ocasiones, sí es en cambio marcadamente notoria y pública la reacción gubernamental que se produce cuando la colisión tiene que ver con intereses comerciales de España o de las empresas españolas. Lejos de presuponer que el tratamiento de esta cuestión también podría ser más eficaz por la vía de la discreción, este hecho ha recibido la condena pública, inmediata y enérgica por parte de la diplomacia española cuando ha surgido algún conflicto de este tipo. Dicho de otro modo, la estrategia que se concibe como “más eficaz” para la defensa de los derechos humanos no es igualmente percibida cuando se trata de defender los supuestos derechos de las empresas españolas.

El trato diferencial otorgado a una y otra cuestión parece relacionarse fundamentalmente con dos factores. Por un lado, con el lugar que cada uno de estos temas ocupa en la agenda diplomática española: como se aborda con más detalle en el apartado que analiza la dimensión horizontal, mientras los intereses económicos y comerciales de España forman parte de la agenda dura, los derechos humanos siguen relegados a una supuesta agenda blanda y, por tanto, de carácter secundario o periférico. Por otro lado, –con una lectura en clave doméstica– en un contexto en el que se pretende vincular acríticamente y hacer una conexión automática entre los intereses de las empresas españolas y los intereses de España y, por ende, de su ciudadanía, el Gobierno encuentra en la defensa de estos intereses un estímulo adicional de carácter electoralista que no se percibe en materia de protección y promoción de los derechos humanos en el exterior. Si desde un análisis riguroso no siempre es fácil encontrar la conexión entre los intereses de determinadas empresas españolas y de su ciudadanía, desde una perspectiva cosmopolita y de ciudadanía global, parece más claro encontrar esa relación entre la defensa de los derechos humanos en cualquier parte del mundo y los intereses de la propia ciudadanía. Una conexión, esta última, que exigiría en todo caso activar un ejercicio de pedagogía profundo desde los poderes públicos, cuyo dis-

curso, sin embargo, parece estar más orientado en la dirección contraria, tratando de contraponer los derechos de los de “dentro” y los de “fuera” (Martínez, et al., 2012: 81).

En suma, la transparencia de la política diplomática española en asuntos relativos a la defensa y promoción de los derechos humanos se ve minada por la ausencia de mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, la opacidad con la que se toman ciertas decisiones que afectan a este ámbito y el supuesto recurso a fórmulas discretas de diplomacia. La clarificación, mejora y sistematización de estos procedimientos se erigen, pues, en un elemento clave para impulsar la transparencia y, en definitiva, la coherencia vertical de esta política.

3.4. LA PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO: DIMENSIÓN INELUDIBLE DE LA COHERENCIA VERTICAL

Otro aspecto fundamental para medir la convergencia entre valores, compromisos y acciones y, por tanto, el grado de coherencia vertical de la política diplomática en lo que se refiere a la integración de la defensa y promoción de los derechos humanos es la atención destinada de forma específica a la cuestión de género a la hora de articular esta política.

Desde esta perspectiva, avanzar en aspectos que afectan centralmente a la garantía y ejercicio de los derechos humanos –tales como los derechos civiles, la salud reproductiva, la planificación familiar o la propia discriminación contra las mujeres– obliga a integrar la visión de género en el diseño de las políticas públicas, sin que debiera ser una excepción las que remiten al espacio de la diplomacia. Resulta imposible lograr avances significativos en estos y otros ámbitos sin atender a la situación de exclusión y subordinación que sufren muchas personas por su mera condición de mujer.

Ello no solo afecta a un amplio número de temas específicos relacionados con los derechos humanos, sino que en realidad la integración del enfoque de género se erige en un elemento indispensable para dar adecuado cumplimiento al principio de universalidad que pretende inspirar al conjunto de estos derechos. Así pues, la integración de una visión de género no debiera concebirse como una cuestión complementaria, sino necesariamente intrínseca, del trabajo por los derechos humanos y de la acción pública en su conjunto, dado que es difícil encontrar políticas cuyo impacto sea ajeno a las relaciones de género existentes en la realidad en la que operan.

Lejos de ser neutrales, “si estas políticas no atienden a los factores que generan y reproducen la desigualdad estructural de género, (...) tienden a mantener y/o acentuar este tipo de desigualdad. Esto se explica, entre otros factores, en tanto que las mujeres han estado excluidas tradicionalmente de las actividades e instituciones políticas y muchos de sus problemas han sido considerados como problemas privados que no era necesario abordar desde el espacio público” (Espinosa y Gallardo, 2013: 24).

Avanzar en aspectos que afectan a la garantía y ejercicio de los derechos humanos obliga a integrar la visión de género en el diseño de las políticas públicas.

Por tanto, ambos factores –la absoluta ligazón entre derechos humanos y género y la ausencia de neutralidad que presentan las políticas públicas en términos de desigualdad entre hombres y mujeres– obligan a analizar el grado en el que el enfoque de género está siendo integrado en la política diplomática española como un indicador de su coherencia vertical. Sin ser el género el objeto de estudio específico de este bloque, sí cabe destacar en este sentido que, dejando al margen los compromisos discursivos, no se ha observado la existencia de instrumentos y herramientas específicos –del tipo de diagnósticos, monitoreos o evaluaciones de género– que permitan a los responsables de ejecutar la acción diplomática española atender de forma particular a esta cuestión.

Así, al igual que la mayoría de las políticas nacionales e internacionales (Espinosa y Fajardo, 2013), la acción diplomática española sigue desplegándose sin incorporar de manera integral la cuestión de género, siendo de carácter personal y puntual –en lugar de institucional y sistemática– las escasas iniciativas y acciones que en este ámbito se hayan podido registrar.

POLÍTICA DIPLOMÁTICA Y DERECHOS HUMANOS: UN ANÁLISIS DESDE LA DIMENSIÓN HORIZONTAL DE LA CPD

Desde el punto de vista de la coherencia horizontal, el estudio de la política diplomática española y la integración de la defensa y promoción de los derechos humanos remite necesariamente a un análisis en torno a las diversas agendas que guían la acción pública española y, muy especialmente, a las relaciones y preponderancias observadas entre ellas. Los siguientes apartados centran su atención en esta cuestión, a la vez que se presenta el análisis de un caso concreto –Guinea Ecuatorial–, en el que se puede observar la relevancia que tienen las diversas agendas e intereses políticos en las relaciones bilaterales que España mantiene con este país y su incidencia para la defensa y promoción de los derechos humanos.

4.1. EL ROL PERIFÉRICO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA DIPLOMÁTICA ESPAÑOLA

En un mundo crecientemente complejo e interdependiente, la agenda diplomática de los distintos estados tiende a ampliarse y a verse obligada a incorporar cada vez cuestiones más diversas. Esta mayor complejidad que caracteriza a la acción diplomática de los países refuerza la necesidad de que los gobiernos sean capaces de articular con claridad sus prioridades e intereses a promover en el escenario internacional.

Así pues, la existencia de distintos niveles de prioridad en la acción diplomática española resulta necesaria y deseable, ya que en una agenda cada vez más sobrecargada resulta imposible conceder centralidad y preferencia a todas aquellas cuestiones que pudieran ser parte de esta política. Ahora bien, el lugar que se asigna a cada una de estas cuestiones en esa jerarquía de prioridades tiene que ver con decisiones y opciones políticas y, por tanto, se erige en un indicador relevante del compromiso efectivo de un gobierno con cada materia y de la preeminencia que ostenta cada una de estas agendas.

Atendiendo al discurso, prácticas y agendas de trabajo de los actores implicados, puede decirse que en el caso de la política diplomática española prevalece una lógica que parece disgregar el conjunto de intereses y objetivos de España en dos niveles claramente diferenciados. En un primer nivel existe una “agenda dura”, que constituye el núcleo central de la actividad

En la política diplomática española predomina una “agenda dura”, compuesta fundamentalmente por temas económicos y de seguridad.

La “agenda blanda” solo encuentra impulso diplomático cuando se la interpreta como funcional a los intereses y objetivos de la “agenda dura”.

diplomática española, y que se compone fundamentalmente de temas económicos y de seguridad. Así, por un lado, la acción diplomática española concentra sus esfuerzos en la recuperación económica del país, con un especial énfasis en la internacionalización y promoción de la empresa española en el exterior y en la atracción de la inversión extranjera. Por otro lado, de forma también prioritaria, se concentra en cuestiones relativas a la seguridad, entre las que se encuentran, como se verá, diversos temas identificados como clave para la estabilidad de España.

Esta agenda económico-securitaria concentra, pues, la principal atención y actividad de la política diplomática española, mientras que en un segundo nivel se encontrarían aquellas otras cuestiones que la diplomacia española asume como parte de su labor, pero que ocupan un lugar claramente más periférico en su agenda de trabajo. De manera general, puede decirse que esta “agenda blanda” de la política diplomática española –en la que se ubica lo relativo a la promoción y la defensa de los derechos humanos en el exterior– solo encuentra espacio e impulso diplomático cuando se la interpreta como funcional –o al menos no entra en colisión– con los intereses y objetivos perseguidos en la agenda dura.

Esta relegación de los derechos humanos a una agenda periférica y subordinada de la acción diplomática española merma el grado de coherencia con el que se despliega esta política, entre otras razones porque los derechos humanos remiten a un ámbito de trabajo que no puede abordarse eficazmente desde un nivel secundario de prioridad. Más bien al contrario, es conocido que prácticamente cualquier decisión o política desplegada en un país donde se vulneran los derechos humanos tiene una incidencia –positiva o negativa, y más o menos directa, según los casos– en la situación existente. Ello obliga a incorporar esta cuestión de forma central y sistemática –y no puntual– en el núcleo de las relaciones bilaterales que se establecen con otros países y, por tanto, a otorgarle un rol de primer nivel de prioridad en la agenda. Así, su actual ubicación en un espacio más periférico de la acción diplomática española, que lleva a trabajar en derechos humanos, en el mejor de los casos, de forma ocasional, esporádica y selectiva, limita la eficacia de la labor desarrollada en esta materia y, en suma, socava la coherencia con la que se despliega esta política.

De cualquier forma, esta colisión entre una agenda dura y una agenda blanda –en la que, además de los derechos humanos, se enmarcan otras cuestiones como la promoción de la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental o el trabajo por el desarrollo humano– no es un fenómeno novedoso, sino que alude a una configuración bastante estable de la acción exterior española (Sanahuja, et al., 2005; Millán, et al., 2012). En muchas ocasiones, esta colisión se ha traducido en un tradicional conflicto entre el MAEC, por un lado, y los ámbitos de Economía y Comercio, por otro. En las ocasiones en las que el primero, con mayor o menor énfasis dependiendo de las etapas, ha tratado de lograr que cuestiones relativas a la agenda blanda ocuparan un espacio más relevante en la acción exterior, los segundos han defendido posturas que fundamentalmente trataban de asegurar que, más allá del espacio que se otorgará a aquellas, prevalecieran los intereses comerciales y económicos de España en caso de colisión.

No obstante, parece haberse detectado algún cambio reseñable en esta dinámica a partir del estallido de la crisis y el cambio de legislatura. En la actualidad, parece asistirse a una asunción prioritaria por parte del MAEC de objetivos e intereses que tradicionalmente constituían el núcleo de la agenda de Economía y Comercio. Dicho de otro modo, pareciera que la relación de fuerzas actuales no lleva simplemente a que la visión de Economía y Comercio prevalezca sobre la del MAEC en caso de colisión, sino que en buena medida el MAEC, por directrices y mandatos emanados del más alto nivel gubernamental, está orientando su acción hacia agendas y objetivos que tradicionalmente han estado más ligados a Economía y Comercio. El discurso prevaleciente dentro del MAEC, las reconfiguraciones experimentadas en su propia estructura –con la creación del Alto Comisionado para la Marca España o de oficinas como la de diplomacia económica, entre otras– y el especial énfasis con el que desarrolla acciones dirigidas a incrementar la presencia de las empresas españolas en el exterior, a través de una suerte de “diplomacia empresarial”, parecen claras muestras de ello.

Obviamente, es razonable que el MAEC ponga sus capacidades también a disposición de la recuperación económica y de los intereses comerciales de España, pero no lo es que le conceda absoluta prioridad y supedita a ellos su tradicional actividad y agenda de trabajo. Un problema que de nuevo remite a las prioridades y visiones existentes en el más alto nivel gubernamental y que compromete, aún más, la coherencia de la política diplomática española en lo que se refiere a la integración de la defensa y promoción de los derechos humanos.

Adicionalmente a la supeditación que la defensa y promoción de los derechos humanos padece en relación con la agenda económica, hay que añadir también la que experimenta con los temas relativos a la seguridad, enmarcándose dentro de este ámbito agendas que no conciernen tanto al concepto clásico de seguridad –más ligada a cuestiones militares– sino, fundamentalmente, al tratamiento de cuestiones como el terrorismo internacional, el crimen organizado, el control migratorio o el abastecimiento energético. La anteposición de una supuesta “estabilidad política” a los criterios de democracia, la instrumentalización de la política de cooperación para el control de los flujos migratorios –con especial énfasis en la firma de convenios de readmisión por parte de los países de origen– o la obtención y aprovechamiento de recursos naturales son algunas de las dinámicas que reflejan una subordinación de la problemática del desarrollo y de los derechos humanos a la denominada agenda dura de la acción exterior española.

En este sentido, si bien la *Estrategia española de seguridad* (Gobierno de España, 2011), aprobada en junio de 2011 por la ministra de Defensa Carme Chacón, trataba de promover una abordaje más comprehensivo de estos temas a través de la integración de las denominadas “tres D” (defensa, diplomacia y desarrollo) –lo que, en cualquier caso, tampoco elimina automáticamente los riesgos de instrumentalización y securitización de la agenda de desarrollo ni garantiza mayores niveles de CPD, que dependerán del equilibrio alcanzado entre esas tres D–, parece que el gobierno de Mariano Rajoy ha “mostrado escaso entusiasmo por la doctrina subyacente

a esta estrategia, que considera demasiado blanda y demasiado centrada en el desarrollo a expensas de cuestiones como la promoción económica y la seguridad, que ocupan un lugar más destacado en su agenda exterior” (Michou y Torreblanca, 2013: 44).

En definitiva, el trabajo por la defensa y promoción de los derechos humanos y su efectiva incorporación a la acción diplomática española demanda un compromiso más sólido y palpable con esta cuestión, tanto por parte del MAEC como, fundamentalmente, desde las altas instancias gubernamentales. Un requisito que, como se pretende ilustrar a continuación con el caso de las relaciones diplomáticas con Guinea Ecuatorial, entra en clara fricción con la relegación de los derechos humanos a la agenda blanda de la acción exterior española.

4.2. UN EJEMPLO DE INCOHERENCIA HORIZONTAL: LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS RELACIONES DE ESPAÑA CON GUINEA ECUATORIAL

Guinea Ecuatorial obtuvo la independencia del régimen colonial español en 1968 y al año siguiente se produjo por parte del entonces presidente Macías un golpe de Estado que lo mantuvo en el poder hasta 1979, cuando su sobrino Teodoro Obiang inició una nueva dictadura que se prolonga hasta la actualidad (Human Rights Watch, 2009).

Se trata de un pequeño país en el África Central con una población de 736.300 habitantes. La situación económica de Guinea Ecuatorial cambia de manera radical cuando, en 1995, se descubren importantes reservas petrolíferas en sus costas. A partir de este descubrimiento, la riqueza del país se ha multiplicado aproximadamente en un 11.000%. En este contexto, Guinea Ecuatorial se ha convertido en el cuarto mayor productor de petróleo del África subsahariana (solo por detrás de Angola, Nigeria y Sudán) y un punto de atracción de la inversión extranjera en el sector de los hidrocarburos. En 2012, la renta per cápita del país ascendía a 30.200 dólares (Banco Mundial, 2012), lo que lo coloca entre los países de renta alta de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial.

No obstante, el incremento exponencial experimentado en la renta del país no se ha traducido de manera significativa en mejoras en la calidad de vida de la población. Así, el 77% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza al tiempo que los indicadores de mortalidad infantil están entre los más altos del mundo (75,18 muertes infantiles cada 1.000 personas –CIA World Factbook, 2012–).

En lo que respecta al régimen político, diversos organismos han denunciado sistemáticamente a Guinea Ecuatorial por poseer un régimen dictatorial que vulnera de manera sistemática los derechos humanos. Así, y de acuerdo a The Economist Intelligence Unit –indicador que pretende determinar el rango de democracia de los países– Guinea Ecuatorial ocupa el puesto

161 (junto con Arabia Saudí y Myanmar) de 167 países (The Economist Intelligence Unit, 2011). Por su parte, tanto Amnistía Internacional como Human Rights Watch han denunciado las violaciones a los derechos humanos, malos tratos, tortura, muertes bajo custodia, juicios sin garantías, detenciones arbitrarias y reclusión en régimen de incomunicación (Human Rights Watch, 2009; Amnistía Internacional, 2013b). En este contexto, y de acuerdo con el relator especial de la ONU, la tortura es una práctica sistemática en los centros de detención de Guinea Ecuatorial²⁷. En síntesis, se trata de un régimen que no respeta las libertades fundamentales ni promueve la democracia tal como lo han denunciado –en mayo de 2013– en una declaración conjunta Amnistía Internacional, Human Rights Watch y EG Justice²⁸.

Las relaciones entre España y Guinea Ecuatorial

Una vez declarada la independencia de España, y a partir de una disputa con el entonces presidente Macías, las tropas españolas abandonaron el territorio de Guinea Ecuatorial en 1969. Las relaciones diplomáticas entre ambos países se suspendieron hasta que en 1979 ascendió Obiang a la presidencia; a partir de ese momento, España recupera las relaciones internacionales con este país. En 1980 se firmó el Tratado de Amistad y Cooperación como marco que cubre el conjunto de las relaciones bilaterales. A partir de ahí, ambos países han firmado acuerdos permanentes para la cooperación económica y técnica, las concesiones privadas y las relaciones comerciales (MAEC, 2012b). Entre estos, destaca el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, convenio bilateral suscrito en 2003 que crea un marco para garantizar la seguridad de las inversiones españolas en Guinea Ecuatorial y viceversa.

La presencia de España en Guinea Ecuatorial es diversa: dispone de una embajada en Malabo, una Oficina Técnica de Cooperación, una Oficina Económica y Comercial, un Consulado General de España en Bata y dos centros culturales de España, en Malabo y en Bata. Además, Guinea Ecuatorial ha sido considerado un país prioritario para la ayuda española en los sucesivos planes directores de la cooperación española (MAEC, 2001; MAEC, 2005; MAEC 2009a; MAEC, 2012a) y se ha mantenido en ese estatus aun cuando su renta per cápita supera la clasificación de países en desarrollo del Banco Mundial. Asimismo, Guinea Ecuatorial ha sido incluido en el Plan África como país de atención preferente debido a los “estrechos vínculos históricos, culturales, institucionales y humanos” con España (MAEC, 2009b; MAEC, 2012b).

A través de las relaciones diplomáticas y económicas, los diversos gobiernos españoles han mostrado su apoyo al régimen del presidente Obiang. Así, diversos mandatarios han visitado Guinea Ecuatorial, desde el rey Don Juan Carlos, los presidentes Calvo Sotelo y Felipe González, los ministros

A través de las relaciones diplomáticas y económicas, los diversos gobiernos españoles han mostrado su apoyo al régimen del presidente Obiang.

²⁷ “Guinea Ecuatorial: Relator de la ONU denuncia práctica sistemática de tortura”: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=14112> (14/07/2013).

²⁸ “Guinea Ecuatorial: Preocupa la situación de los derechos humanos previo a las elecciones”: <http://www.hrw.org/es/news/2013/05/07/guinea-ecuatorial-preocupa-la-situacion-de-los-derechos-humanos-previo-las-eleccio-0> (14/07/2013).

de Asuntos Exteriores y Cooperación Miguel Ángel Moratinos y Trinidad Jiménez, hasta el presidente del Congreso en 2011, José Bono (MAEC, 2012b). En el mismo sentido, el actual ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, García Margallo, ha declarado que: "Guinea Ecuatorial y España son países amigos y hermanos, unidos por la historia y por sus aspiraciones de mantener vivas sus relaciones de amistad y buena colaboración"²⁹.

Por último, el informe de la Oficina Económica y Comercial de España en Malabo explica que, aunque las relaciones bilaterales entre ambos países han sido "cuando menos complicadas" debido a la mala imagen de Obiang en España, existe una estrecha relación entre España y Guinea Ecuatorial (Oficina Económica y Comercial de España en Malabo, 2012: 5).

Intereses "nacionales" y derechos humanos en las relaciones de España con Guinea Ecuatorial

Las relaciones de los sucesivos gobiernos españoles con la dictadura de Teodoro Obiang parecen ser un ejemplo ilustrativo de cómo se han priorizado otros intereses de agenda "dura", principalmente de tipo comercial, sobre toda consideración relativa a los derechos humanos y la promoción de la democracia.

Como se ha explicado, a partir del descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo, Guinea Ecuatorial se ha vuelto un país importante para las potencias mundiales, siendo China y Estados Unidos los principales socios comerciales de este país. En este contexto, y especialmente a partir de la crisis económica internacional, se potencia el tradicional interés de España en Guinea Ecuatorial; así, el anterior gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero identificó a este país como un posible y atractivo destino para las empresas españolas. Como lo explica la Oficina Económica y Comercial de España en Malabo, en los últimos años se ha realizado "una importante apuesta económica" española en Guinea Ecuatorial (Oficina Económica y Comercial de España en Malabo, 2012: 24).

En este marco, en 2010 se realizó el I Encuentro Empresarial España-Guinea Ecuatorial, inaugurado por el entonces secretario de Estado de Comercio Exterior, Alfredo Bonet, y en el cual participaron 29 empresas españolas. El comunicado de prensa del Gobierno explicaba que Guinea Ecuatorial es el cuarto destino de la exportación española hacia el África subsahariana y un socio energético estratégico para España. Por ello, el entonces Ministerio de Industria, Turismo y Comercio ponía a disposición de las empresas un amplio abanico de instrumentos de apoyo a la internacionalización³⁰ y en ningún momento hacía referencia al tema de los derechos humanos en el país.

²⁹ Despedida del embajador de España: <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=3901> (14/07/2013).

³⁰ España y Guinea Ecuatorial refuerzan las relaciones económicas y comerciales: <http://www.minetur.gob.es/es-ES/GabinetePrensa/NotasPrensa/2011/Paginas/np-bonetguinea120711.aspx> (15/07/2013).

En convergencia con esta línea de actuación, en 2011 una delegación del Congreso, encabezada por su entonces presidente, José Bono, y compuesta por representantes políticos del PSOE –partido entonces en el Gobierno–, PP y CiU, visitó Guinea Ecuatorial respondiendo a una invitación del régimen. Mientras, los representantes políticos del PNV, Izquierda Unida y Esquerra Republicana rechazaron participar en la visita. Esta delegación recibió el aval de la entonces ministra de Asuntos Exteriores y Cooperación, Trinidad Jiménez, quien consideró que se trataba de una iniciativa “buena para los intereses de España”. La nota oficial del Congreso explicaba que el viaje tenía como objetivo fomentar la presencia de las empresas españolas en este país. Así, José Bono se entrevistó en Guinea Ecuatorial con el dictador Obiang, declarando que “lo que nos une es muchísimo más que lo que nos separa”³¹ y entregándole un listado de potenciales inversores españoles.

La problemática de los derechos humanos ha sido, tradicionalmente, omitida en las declaraciones públicas del Gobierno español y en sus relaciones con el régimen de Obiang. Así, tanto las manifestaciones como las actividades de diferentes ámbitos del Gobierno español (desde Comercio hasta Exteriores) se orientan a potenciar las posibilidades de las empresas españolas en la zona sin mencionar la problemática de los derechos humanos en el país. Un ejemplo de lo expuesto es la ficha país del MAEC sobre Guinea Ecuatorial, la cual describe las relaciones diplomáticas, políticas, comerciales y culturales sin hacer ninguna referencia a la problemática de la violación de derechos humanos en el país³² (MAEC, 2012b).

Esta postura ha sido denunciada en diversas ocasiones por la oposición guineana, cuyo único representante en el Parlamento del país declaró que “la posición española respecto a Guinea Ecuatorial se ha caracterizado en los últimos años de muchísima ambigüedad (...) Por desgracia, la comunidad internacional en general muestra muy poco apoyo –por no decir ninguno– a los que luchamos por la democracia en Guinea Ecuatorial”.

En suma, el caso de Guinea Ecuatorial ilustra así una posición transversal del Gobierno español, donde los diversos ministerios, principalmente Economía y Comercio –con sus diversas denominaciones y ubicaciones– y Asuntos Exteriores y Cooperación, han desarrollado sus agendas con un mismo objetivo: la promoción de los intereses económicos de España y de sus empresas sin atender a la problemática fundamental del país, como es la violación sistemática de los derechos humanos. Se trata, además, de una visión compartida por los diferentes gobiernos, lo que ilustra la indiscutible prioridad que se le ha otorgado a los objetivos económicos sobre cualquier otra consideración de desarrollo.

³¹ Diario Público, disponible en: <http://www.publico.es/espana/360778/exteriores-de-fiende-la-visita-de-bono-al-dictador-obiang> (23/05/2012).

³² Cabe destacar que las fichas país de la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es un documento puesto a disposición de los profesionales de los medios de comunicación y del público en general. “La información contenida en esta ficha país es pública y se ha extraído de diversos medios no oficiales. La presente ficha país no defiende posición política alguna ni de este Ministerio ni del Gobierno de España respecto del país sobre el que versa” (MAEC, 2012b:1).

La problemática de los derechos humanos ha sido, tradicionalmente, omitida en las declaraciones públicas del Gobierno español y en sus relaciones con el régimen de Obiang.

POLÍTICA DIPLOMÁTICA Y DERECHOS HUMANOS: UN ANÁLISIS DESDE LA DIMENSIÓN TEMPORAL DE LA CPD

El análisis de la coherencia temporal se relaciona con la consistencia que, a largo plazo, debería asumir una política pública si pretende alcanzar verdaderos resultados de desarrollo humano. Dos son los elementos fundamentales que debieran considerarse para analizar esta dimensión de la CPD. En primer lugar, el compromiso y la voluntad política de los gobernantes y partidos, objetivo que parece complejo si se considera la dinámica acelerada de transformaciones que se suceden en la actual etapa globalizadora y que hacen más dificultoso, si cabe, que los responsables políticos –cuyo principal marco de incentivos está más acotado temporalmente– asuman y cumplan con sus compromisos a largo plazo. En segundo lugar, para garantizar la coherencia temporal es fundamental una opinión pública fuerte y exigente en temas de desarrollo. En este aspecto, adquiere especial relevancia tanto la educación formal –herramienta básica para la construcción de una ciudadanía crítica y comprometida– como la capacidad de los actores de la sociedad civil –ONGD, movimientos sociales, sindicatos, universidades– para informar y movilizar a la opinión pública en favor de la defensa de los derechos humanos y el desarrollo.

En este marco, y con el objeto de analizar la coherencia temporal de la política diplomática española con los derechos humanos, el presente epígrafe se divide en tres secciones. La primera se orienta a valorar el compromiso político de los representantes y partidos con el desarrollo; la segunda sección analiza los contenidos de la educación formal y la incorporación de temas de desarrollo humano en el currículum escolar; y, por último, la tercera sección estudia el papel de los actores de la sociedad civil española y su trabajo de seguimiento y denuncia de posibles incoherencias de las políticas españolas con los derechos humanos y el desarrollo. Cabe destacar que, debido a la complejidad del análisis temporal, se integrarán en este estudio distintos ámbitos de la política pública que exceden la esfera de la política diplomática, que es el objeto de estudio de este bloque.

5.1. EL COMPROMISO POLÍTICO DE REPRESENTANTES POLÍTICOS Y FUNCIONARIADO CON LOS DERECHOS HUMANOS

De acuerdo con el análisis realizado en el trabajo de campo, es posible afirmar que, en términos generales, en España parece existir una im-

portante falta de conocimiento y compromiso político por parte de los decisores públicos con respecto a los derechos humanos. Asimismo, se observa un significativo déficit de voluntad para modular políticas a largo plazo que progresivamente incluyan los derechos humanos en los procesos públicos de toma de decisiones. En este sentido, hay varios elementos a destacar que hacen difícil el avance en este campo desde la perspectiva temporal.

En primer lugar, los procesos de toma de decisiones políticas están altamente condicionados por los ciclos electorales de cuatro años. Por tanto, las disposiciones que se toman se condicionan a que estas puedan dar réditos electorales durante los cuatro años de mandato y antes de las próximas elecciones. Además, se observa una importante falta de capacidades por parte del espectro político para llegar a consensos sostenidos acerca de las prioridades que deben guiar el diseño de las políticas públicas. Todo ello ha generado un marco de incentivos especialmente pernicioso para la coherencia temporal; así, en cada cambio de gobierno se redefinen los objetivos y el peso económico que debe atribuirse a cada política pública, como ha sido el caso de la educación, la salud, la justicia o la cooperación al desarrollo, por solo mencionar algunos ejemplos.

En segundo lugar, siendo los derechos humanos una agenda “blanda”, no ha habido coaliciones políticas fuertes y sostenidas orientadas a promover dicha agenda en la política pública española (y mucho menos en la política diplomática). En este sentido, la estructura del Parlamento hace difícil la transversalización de los problemas de derechos humanos, sobre todo si se tiene en cuenta que no existen comisiones específicas en este ámbito. Cabe destacar que los grupos parlamentarios más comprometidos con el desarrollo, y por tanto los derechos humanos, son los que más dificultades tienen para sacar adelante sus propuestas (CIECODE, 2012).

En tercer lugar, y en términos generales, en el espectro político parece existir una significativa falta de conocimiento y formación en temas de derechos humanos (CIECODE, 2012). Esta carencia no solo se observa en el ámbito político, sino también en el de los y las funcionarias. En este sentido, es significativo el informe de Amnistía Internacional *Las universidades españolas a la cola de Europa en formación obligatoria en derechos humanos*, en el que se demuestra que las universidades españolas –en las cuales han estudiado la mayoría de los políticos y funcionarios– no solo ofrecen una escasa formación en derechos humanos sino que, cuando esta formación existe, solo se presenta en forma de materias optativas (Amnistía Internacional, 2008). Esta falta de formación, así como la concepción de que se trata de una agenda discrecional colocan a los derechos humanos como un ámbito secundario e incluso prescindible en los procesos de toma de decisiones.

Además, tampoco existe una formación sistemática en la propia carrera profesional del funcionariado. Por ejemplo, en el seno de la ODH tan solo se realiza, de manera sistemática, un seminario anual en derechos humanos en la Escuela Diplomática. Asimismo, un informe de Amnistía

No ha habido coaliciones políticas fuertes y sostenidas orientadas a promover la agenda de derechos humanos en la política pública española.

Internacional ratifica la escasa formación en estos temas que se imparte entre los cuerpos policiales y de seguridad: "La formación que reciben los agentes de Policía Nacional y los miembros de la Guardia Civil, especialmente durante su ingreso al cuerpo, es claramente insuficiente, con una carga lectiva residual que prácticamente invisibiliza los derechos humanos, cuando estos deben enseñarse como parte intrínseca del papel y las funciones de las fuerzas de seguridad, no como algo suplementario y opcional"³³.

En este sentido, un informe de Amnistía Internacional denuncia una "gran preocupación por la falta de disposición del Gobierno español para afrontar el problema de los malos tratos a manos de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pues teme que exacerbe el clima de impunidad en que actúa la policía" (Amnistía Internacional, 2007: 3). No es menor, en este aspecto, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya condenado a España en 2012 por no investigar de manera suficiente las vulneraciones de derechos a una mujer nigeriana que fue agredida física y verbalmente por agentes de la Policía Nacional de Palma de Mallorca³⁴. Asimismo, durante 2012 el Consejo de Ministros ha indultado, en dos ocasiones, a cuatro mossos d'Esquadra que habían sido condenados por el Tribunal Supremo en 2009 por delitos contra la integridad moral, torturas y lesiones a un ciudadano rumano al que habían detenido por error en 2006³⁵. Además, en dos informes de Amnistía Internacional de 2012 se ha denunciado el uso excesivo de la fuerza, el empleo indebido de armas menos letales, la obstrucción del acceso a la asistencia médica y la detención arbitraria en las manifestaciones ciudadanas acontecidas en España, Grecia y Rumania (Amnistía Internacional, 2012c; Amnistía Internacional, 2013a). Estas preocupaciones también se han visto recogidas en la EPU de Naciones Unidas de 2010, donde diversos estados han manifestado la necesidad de integrar medidas de control para los abusos y violaciones de los derechos humanos realizados por la policía y los agentes de seguridad (cuadro 1).

³³ Nota de prensa: "El Ministerio del Interior suspende en la formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad": <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/el-ministerio-del-interior-suspende-en-la-formacion-en-derechos-humanos-de-las-fuerzas-de-seguridad/> (15/04/2013).

³⁴ Nota de prensa: "Amnistía 'suspende' a España en la investigación de delitos de tortura": <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/08/27/espana/1346073669.html> (15/04/2013).

³⁵ Como respuesta a esta decisión, 200 jueces firmaron un manifiesto criticando el uso "grosero y desviado" de la institución del indulto por el Gobierno tras esta concesión de la medida de gracia. Los agentes han sido condenados por torturas conmutándose los dos años de prisión por 7.200 euros de multa pese a que la Audiencia de Barcelona ordenó que ingresaran en la cárcel antes del 10 de diciembre: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-cerca-200-jueces-firman-manifiesto-contra-uso-grosero-desviado-indulto-gobierno-20121129124044.html> (22/05/2013).

Cuadro 1. Recomendaciones de los estados para mejorar las medidas destinadas a regular e investigar los malos tratos infligidos por la policía y las fuerzas de seguridad del Estado.

84.27	Azerbaián	Mejorar las medidas destinadas a asegurar la detección e investigación puntuales de los casos de malos tratos infligidos por la policía.
84.21	Egipto	Registrar y publicar estadísticas oficiales acerca de los incidentes o denuncias de delitos de motivación racial, y mejorar la compilación de datos sobre los delitos motivados por prejuicios por los miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado y las autoridades.
84.22	Perú	Reforzar las medidas destinadas a prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia contra migrantes cuando ocurran, así como las denuncias de malos tratos de este grupo por parte de algunos miembros de la policía.
84.28	Malasia	Intensificar los programas de capacitación e información para los miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado a fin de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones.
84.29	Canadá	Intensificar los esfuerzos para proteger los derechos de las personas en detención policial, entre otras cosas investigando debidamente las denuncias de malos tratos, enjuiciando a los responsables de los malos tratos confirmados y adoptando las demás medidas preventivas y correctivas que sean menester.
85.12	Malasia	Tomar medidas efectivas para investigar todas las denuncias de violaciones graves de los derechos humanos y de abusos cometidos por miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado y por guardias de seguridad privada.
87.21	Holanda	Tomar otras medidas para impedir los actos delictivos, incluidas las agresiones, de agentes de policía y guardias de prisiones, y velar por la integridad personal de los detenidos.
87.3	Dinamarca	Considerar la posibilidad de tomar disposiciones para establecer un mecanismo independiente de denuncias contra la policía, a fin de que se investiguen todas las denuncias de violaciones graves de los derechos humanos por miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado.

Fuente: Naciones Unidas, EPU, 2010.

5.2. LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Lo primero a destacar sobre este ámbito es que la educación formal parece ser un elemento cardinal para la formación de una ciudadanía crítica y comprometida y, por tanto, demandante de políticas públicas que respeten y garanticen los derechos humanos de todos los pueblos. De este modo, el presente epígrafe se centra en analizar dos ámbitos complementarios relacionados con la educación formal y los derechos humanos. En primer lugar, es necesario analizar el grado de integración (o no) de los contenidos específicos de derechos humanos; en segundo lugar, es necesario valorar también el

La educación
basada en
derechos
humanos se
constituye
como
herramienta
de cambio
social.

propio currículo académico y si este se encuentra orientado a la formación de una ciudadanía crítica, reflexiva y comprometida con los problemas del desarrollo o si, por el contrario, se priorizan otras orientaciones y contenidos en la formación de los estudiantes. Ambos elementos se analizan a continuación.

De acuerdo con Amnistía Internacional, "la educación de derechos humanos es un proceso mediante el cual se dota a las personas de habilidades y herramientas para que contribuyan a crear una cultura global que suponga la erradicación de las violaciones de derechos humanos en todo el mundo"³⁶. Así, este tipo de educación se constituye como herramienta de cambio social, lo que incluye: i) la promoción del desarrollo humano y sostenible, así como la lucha contra toda discriminación racial, de género y poblaciones indígenas (Dias, 1997); ii) el fomento del empoderamiento de comunidades y ciudadanos (Meintjes, 1997); iii) la mejora de los derechos de las mujeres y la promoción de la equidad de género (Gierycz, 1997); iv) la construcción de la paz y la resolución de conflictos (Reardon, 1997). En el mismo sentido, el respeto y el cuidado medioambiental también deben considerarse elementos básicos en la formación en derechos humanos.

En este sentido, tanto Naciones Unidas, a través del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos (2005), como el Consejo de Europa a través de la *Carta de la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos* (2010) establecen que los estados deben introducir los contenidos de derechos humanos en los currículos educativos de todos los niveles de la educación. España ha sido Estado firmante e impulsor de estas iniciativas, por lo que deberían disponerse de leyes y medidas que dieran curso a estos compromisos internacionales.

En el marco europeo, y de acuerdo a un estudio realizado en 24 países de la UE, por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 20 de estos países poseen una materia obligatoria de Educación para la Ciudadanía; en algunos estados, la materia se imparte desde la primaria, pero en la mayoría de ellos esta materia se encuentra en la educación secundaria (Eurydice, 2012). Asimismo, los 24 países han introducido de alguna forma contenidos de derechos humanos en sus currículos; de estos, 18 lo hacen dando prioridad a los derechos humanos, como es el caso de Reino Unido, Finlandia, Italia, Holanda o Suecia, que poseen contenidos referentes a la *Declaración universal de los derechos humanos* de forma normalizada en sus currículos (Eurydice, 2012).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, en 2006 el gobierno socialista establece una nueva ley, la Ley Orgánica de Educación (LOE), que introduce contenidos en derechos humanos. Así, el preámbulo de la LOE explica que la educación es una herramienta básica de mejora de los valores ciudadanos: "Para la sociedad, la educación es el medio de transmitir y, al mismo tiempo, de renovar la cultura y el acervo de conocimientos y valores que la sustentan (...) de fomentar la convivencia democrática y el respeto a las diferencias individuales, de promover la solidaridad y evitar la discrimina-

³⁶ Página web de Amnistía Internacional: Qué es la educación en derechos humanos. <https://www.es.amnesty.org/temas/educacion-en-derechos-humanos/que-es-la-educacion-en-derechos-humanos/> (13/04/2013).

ción, con el objetivo fundamental de lograr la necesaria cohesión social. Además, la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica, que resulta indispensable para la constitución de sociedades avanzadas, dinámicas y justas” (Gobierno de España, 2006: 1).

Con objeto de promover estos valores, y como respuesta a las recomendaciones de Naciones Unidas y la UE, la LOE introduce una nueva asignatura a la educación básica en España: la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. La puesta en marcha de esta asignatura supuso un avance decisivo en el currículo escolar, incluyendo temas relacionados con los derechos humanos, visibilizando el derecho internacional, identificando desigualdades entre mujeres y hombres y analizando prejuicios sociales, racistas, xenófobos, antisemitas, sexistas y homófobos (Amnistía Internacional, 2012a). No obstante, y a pesar del avance que significó esta asignatura, todavía tendía a ser insuficiente la formación en derechos humanos en España. Así lo manifestaron los países miembros de Naciones Unidas en el *Informe del grupo de trabajo sobre el examen periódico universal de España* en 2010 (cuadro 2).

Cuadro 2. Recomendaciones realizadas a España por diversos países de Naciones Unidas en materia de formación en derechos humanos.

84.2	República Checa	Adoptar nuevas medidas para impartir cursos de formación en derechos humanos a los miembros de la policía y al personal penitenciario y judicial, teniendo especialmente en cuenta la protección de los derechos humanos de las mujeres, los niños, las minorías étnicas o nacionales y las personas de orientación sexual o identidad de género minoritaria.
84.47	Nicaragua	Redoblar los esfuerzos para seguir incorporando al sistema educativo, en todos sus niveles, el respeto por los derechos humanos, especialmente los relacionados con la no discriminación y la tolerancia de la diversidad.
84.48	República de Corea	Reforzar el componente de derechos humanos de los planes de estudios escolares y los programas de educación del público, con especial atención a los derechos de la mujer.
85.2	Egipto	Impartir formación intensiva a los miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado a fin de que, en el ejercicio de sus funciones, respeten y protejan la dignidad humana y mantengan y defiendan los derechos humanos de todas las personas sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico.
85.14	Portugal	Adoptar, desde la infancia, medidas educativas que favorezcan el rechazo social de la violencia contra las mujeres y los niños y promover la denuncia de esos casos.
85.21	Costa Rica	Promover y llevar a cabo actividades integrales de enseñanza y formación en derechos humanos dentro del sistema educativo español y en programas para los funcionarios públicos, las fuerzas armadas y el personal militar a todos los niveles.
87.8	Austria	Seguir introduciendo medidas de concienciación en las políticas educativas para combatir la violencia sexista a fin de eliminar los estereotipos profundamente arraigados sobre la mujer.

Fuente: Naciones Unidas, EPU 2010.

La asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos fue objeto de fuertes críticas de sectores sociales relacionados principalmente con los sectores de la Iglesia Católica.

Ahora bien, la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos fue objeto de fuertes críticas de sectores sociales relacionados principalmente con los sectores de la Iglesia Católica. El portavoz y secretario general de la Conferencia Episcopal, Juan Antonio Martínez Camino, declaró en 2007 que “aunque todos los contenidos de Educación para la Ciudadanía fuesen buenos (...) esta asignatura sería igualmente inaceptable³⁷”. Asimismo, portavoces de la Iglesia Católica instaron a los padres católicos a que iniciaran acciones contra esta asignatura e intentaran que sus hijos no participaran en estas clases. Como consecuencia, se llegaron a interponer varias demandas por parte de familias que reclamaban para sus hijos e hijas el derecho a la objeción a cursar la asignatura. Asimismo, diversos gobiernos autonómicos apoyaron dicha postura, ofreciendo la posibilidad del alumnado a objetar, como fue el caso de la Comunidad de Madrid.

En este marco y con la asunción al gobierno del Partido Popular se ha decidido eliminar Educación para la Ciudadanía. Así, de acuerdo al proyecto para una nueva Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) –aprobada a finales de 2013– dicha materia deberá ser eliminada y sustituida por Religión o Ética (que se llamará Valores Culturales y Sociales en primaria y Valores Éticos en secundaria).

Por otro lado, la LOMCE parece orientarse hacia la mejora de la competitividad y la empleabilidad de los estudiantes dejando en un segundo plano la formación de una ciudadanía crítica y comprometida con los derechos humanos: “La educación es el motor que promueve el bienestar de un país. El nivel educativo de los ciudadanos determina su capacidad de competir con éxito en el ámbito del panorama internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro. Mejorar el nivel de los ciudadanos en el ámbito educativo supone abrirles las puertas a puestos de trabajo de alta cualificación, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por un futuro mejor” (Gobierno de España, 2013: 1). Además, se entiende la educación como un elemento para mejorar la “competitividad” de los estudiantes, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por un futuro mejor (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2013: 1). En el mismo sentido, el ministro de Educación ha señalado que se debería “inculcar a los alumnos universitarios a que no piensen solo en estudiar lo que les apetece o a seguir las tradiciones familiares a la hora de escoger itinerario académico, sino a que piensen en términos de necesidades y de su posible empleabilidad”³⁸.

Ahora bien, desde la perspectiva del trabajo por los derechos humanos analizada en esta investigación, dos son las principales reflexiones frente a esta nueva situación.

³⁷ La Iglesia vuelve a cargar contra la Educación para la Ciudadanía: <http://www.re-descriananas.net/2007/09/29/la-iglesia-catolica-vuelve-a-cargar-contra-educacion-para-la-ciudadania-jose-maria-garrido/> (13/04/2013).

³⁸ Nota de prensa: “Wert dice que no hay que estudiar lo que apetece sino lo que es necesario”. Recurso electrónico: http://www.cadenaser.com/sociedad/articulo/wert-dice-hay-estudiar-apetece-necesario/csrrsrrpor/20130204csrrsrsoc_7/Tes (3/04/2013).

En primer lugar, parece claro que no existe un consenso real entre el espectro político sobre el papel de la educación en la sociedad. Así, dependiendo de la orientación ideológica del Gobierno se ha pasado de concebir la educación como una herramienta de construcción de ciudadanía crítica (LOE, 2006) a un mecanismo para mejorar la competitividad y empleabilidad de los estudiantes (LOMCE, 2013). De este modo, siendo la educación un elemento cardinal en el desarrollo de una sociedad, esta política se ha erigido como un claro ejemplo de ausencia de coherencia temporal en la sociedad española.

Además, la evidencia parece demostrar que en España no ha habido una apuesta decidida por integrar la educación en valores y derechos humanos en la educación formal (primaria y secundaria). No obstante, la integración de la asignatura Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos supuso un significativo avance en este sentido. La decisión en 2013 del Gobierno de eliminar esta materia supone un claro retroceso para la formación de una ciudadanía crítica que exija y promueve políticas públicas coherentes con el desarrollo y los derechos humanos.

En segundo lugar, el diseño de políticas públicas está influenciado por intereses y objetivos particulares de determinados grupo de interés o *lobbies*. Este parece ser el caso de la eliminación de Educación por la Ciudadanía y los Derechos Humanos, dado que la Iglesia Católica ha presionado desde su incorporación para que se eliminara esta materia. En este sentido, la modulación de políticas públicas es muy permeable a los intereses de diversos grupos de poder, lo que afecta a la CPD y, en este caso, a su dimensión temporal (aunque este hecho también afecta de manera sustancial a otras dimensiones de la CPD). En el caso de la educación –política pública de fundamental relevancia para la construcción de una sociedad justa, equitativa, tolerante y pacífica– parece ser que la Iglesia Católica ha sido capaz de influir en una parte de su diseño en función de sus propios intereses y valores, que aluden a creencias que se circunscriben al ámbito privado y de la libertad individual y que, por tanto, no debieran imponerse en el espacio de la vida pública y colectiva.

El diseño de políticas públicas está influenciado por intereses y objetivos particulares de determinados grupo de interés o *lobbies*.

5.3. EL TRABAJO DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el caso de los derechos humanos, tanto las ONGD como las plataformas ciudadanas han jugado un papel fundamental en el seguimiento y la denuncia de las violaciones de derechos humanos tanto para la ciudadanía española como en sus relaciones con terceros países.

Se trata de organizaciones que trabajan en diversos ámbitos, como la discriminación de género, los problemas relacionados con el racismo y la xenofobia, los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de niños y niñas, la cuestión del Sáhara occidental, el acceso a la justicia, los crímenes en la dictadura franquista, la prevención de la tortura o el control

de armas, por solo mencionar algunos ejemplos. En este sentido, cabe destacar principalmente el trabajo de dos tipos de organizaciones sociales: i) las que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos en el sistema internacional, lo que incluye las relaciones de España con otros países; y ii) los movimientos ciudadanos que desarrollan su actividad en la defensa de los derechos humanos en España.

Con respecto al primer grupo de organizaciones, se trata de un tejido asociativo muy activo, aunque muchas organizaciones son pequeñas y tienen un alcance de ámbito local o regional. Su trabajo se centra fundamentalmente en la formación en derechos humanos, la sensibilización social y la incidencia política, aunque prácticamente no se desarrollan actividades de litigio estratégico³⁹ como sucede con organizaciones en otros países. En este ámbito, es importante destacar la experiencia de la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos-España –con estatus consultivo especial ante Naciones Unidas–, que trabaja en la supervisión y denuncia de las violaciones de derechos humanos, la difusión y promoción de su importancia a la opinión pública, el seguimiento de los foros internacionales y el fortalecimiento de organizaciones de derechos humanos en América Latina, Asia y África⁴⁰.

En lo que respecta a las organizaciones internacionales, destaca la presencia en España de Amnistía Internacional, que ocupa un rol fundamental en el control, seguimiento y denuncia de las violaciones de derechos humanos. Además, Amnistía Internacional elabora informes sobre diversos temas como la exportación de armas, la actuación de los poderes públicos, las víctimas del franquismo o los derechos de los inmigrantes. Sin embargo, otras organizaciones de vital importancia en este ámbito como Human Rights Watch no tienen presencia en el país.

Ahora bien, el trabajo en la promoción de los derechos humanos en España no debe limitarse al trabajo de las ONGD. En este sentido, durante el periodo 2011-2013 se han suscitado importantes movilizaciones sociales como respuesta ciudadana a las políticas de austeridad y control de gasto público que han afectado de manera directa a los derechos de la ciudadanía que vive en España.

En este sentido, la movilización ciudadana que en los últimos años ha logrado más repercusiones en el ámbito nacional e internacional es el Movimiento 15M, también llamado movimiento de los indignados. Las propuestas del 15M se orientan a promover una democracia más participativa –alejada del dominio de bancos y corporaciones– y abarcan diversos ámbitos como la economía, la política, las migraciones, el medio ambiente, la salud, la educación o el género (cuadro 3).

³⁹ El litigio estratégico en derechos humanos es una herramienta que pueden utilizar las organizaciones de la sociedad civil, ciertos órganos del Estado –como ministerios públicos y defensorías del Pueblo– o las propias víctimas. Se trata de la utilización de los sistemas judiciales y mecanismos internacionales de protección para exigir el cumplimiento de los derechos humanos.

⁴⁰ Página web de la Federación de derechos humanos: <http://federacionddhh.org/objetivos.html> (17/04/2013).

Cuadro 3. Propuestas aprobadas por la asamblea celebrada en Sol (20 de mayo de 2011).

Cambio de la Ley Electoral para que las listas sean abiertas y con circunscripción única. La obtención de escaños debe ser proporcional al número de votos.
Derecho a una vivienda digna, articulando una reforma de la Ley Hipotecaria para que la entrega de la vivienda en caso de impago cancele la deuda.
Sanidad pública, gratuita y universal.
Libre circulación de personas y refuerzo de una educación pública y laica.
Abolición de las leyes y medidas discriminatorias e injustas como son la Ley del Plan Bolonia y el Espacio Europeo de Educación Superior, la Ley de Extranjería y la conocida como Ley Sinde.
Reforma fiscal favorable para las rentas más bajas, una reforma de los impuestos de patrimonio y sucesiones. Implantación de la Tasa Tobin, la cual grava las transferencias financieras internacionales y supresión de los paraísos fiscales.
Reforma de las condiciones laborales de la clase política para que se eliminen sus sueldos vitalicios. Que los programas y las propuestas políticas tengan carácter vinculante.
Rechazo y condena de la corrupción. Que sea obligatorio por la Ley Electoral presentar unas listas limpias y libres de imputados o condenados por corrupción.
Medidas plurales con respeto a la banca y los mercados financieros en cumplimiento del artículo 128 de la Constitución, que determina que "toda la riqueza del país en sus diferentes formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general". Reducción del poder del FMI y del BCE. Nacionalización inmediata de todas aquellas entidades bancarias que hayan tenido que ser rescatadas por el Estado. Endurecimiento de los controles sobre entidades y operaciones financieras para evitar posibles abusos en cualquiera de sus formas.
Desvinculación verdadera entre la Iglesia y el Estado, como establece el artículo 16 de la Constitución.
Democracia participativa y directa en la que la ciudadanía tome parte activa. Acceso popular a los medios de comunicación, que deberán ser éticos y veraces.
Verdadera regularización de las condiciones laborales y que se vigile su cumplimiento por parte de los poderes del Estado.
Cierre de todas las centrales nucleares y la promoción de energías renovables y gratuitas.
Recuperación de las empresas públicas privatizadas.
Efectiva separación de poderes ejecutivo, legislativo y judicial.
Reducción del gasto militar, cierre inmediato de las fábricas de armas y un mayor control de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.
Recuperación de la Memoria Histórica y de los principios fundadores de la lucha por la Democracia en nuestro Estado.
Total transparencia de las cuentas y de la financiación de los partidos políticos como medida de contención de la corrupción política.

Fuente: 15Mpedia.

En términos generales, el 15M ha despertado apoyos en la opinión pública; en 2011 la mayoría de los ciudadanos (73,3%) aprobaba las manifestaciones de este movimiento y también la mayoría (72,0%) estaba de acuerdo en una u otra medida con las ideas de este movimiento⁴¹.

⁴¹ Datos de la empresa Simple Lógica, de investigación social, informe realizado entre el 1 y el 6 de junio de 2011.

Las
organizaciones
de la sociedad
civil han
desarrollado
tradi-
cionalmente
un importante
papel de
denuncia
de las
vulneraciones
de derechos
humanos.

Asimismo, en tanto se han incrementado las políticas de recorte del gasto público del Gobierno español, a partir de 2012 han surgido diversas “mareas” ciudadanas que luchan contra las reducciones en derechos sociales en ámbitos como la educación o la salud, así como plataformas de afectados por la actuación de bancos y cajas, como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) o la Plataforma de Afectados por las Preferentes. Así, la movilización ciudadana parece estar funcionando como un contrapoder (Beck, 2005), frente a los abusos del sistema económico y financiero, en dos sentidos. Por una parte, poniendo el foco en los problemas sociales, llamando la atención de los medios de comunicación y de la opinión pública. De esta forma, la movilización social ha servido para denunciar las vulneraciones de derechos y dar a conocer esta problemática de la opinión pública. Un ejemplo ilustrativo de este hecho podría ser la PAH, que ha logrado poner el foco de la atención mediática y política en el problema de los desahucios y las cláusulas abusivas de las hipotecas centrándose en la vulneración de derechos humanos que suponen esas prácticas.

En segundo lugar, desarrollando actividades cooperativas que podrían limitar e incluso hacer retroceder la vulneración de los derechos de los afectados. Un ejemplo de lo expuesto ha sido la movilización de la PAH que mediante la negociación colectiva ha logrado parar desahucios a familias vulnerables o negociar la dación en pago por la entrega de la vivienda. En otros ámbitos, la movilización ciudadana ha logrado importantes resultados a escala local o regional, como la paralización, en enero de 2014, del proceso por el que el gobierno de la Comunidad de Madrid pretendía privatizar la gestión de seis hospitales públicos.

En síntesis, las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado tradicionalmente un importante papel de denuncia de las vulneraciones de derechos humanos y están funcionando como un contrapoder ciudadano. Se trata de una labor imprescindible en estos temas que no solo podría limitar los abusos de las instituciones privadas o públicas, sino promover avances en el acceso a los derechos humanos para toda la ciudadanía del planeta.

En lo que respecta a la coherencia temporal, la integración de los derechos humanos en la política pública española ofrece un resultado de más sombras que luces. Por un lado, el compromiso de los funcionarios y dirigentes políticos parece bastante escaso; por otro lado, la formación en derechos humanos no se ha constituido como una verdadera prioridad en el currículo académico.

POLÍTICA DIPLOMÁTICA Y DERECHOS HUMANOS: UN ANÁLISIS DESDE LA DIMENSIÓN COSMOPOLITA DE LA CPD

La coherencia cosmopolita apunta a la posibilidad de avanzar hacia una acción cooperativa entre estados para gestionar problemas del desarrollo que se han transnacionalizado. Así, en un contexto de creciente globalización e interdependencia, es necesario superar la visión del “nacionalismo metodológico”, que se basa en que los estados deben buscar –de manera discrecional y unilateral– la ampliación de su poder y capacidad económica en el sistema internacional (Beck, 2005). La visión cosmopolita también supone que la ciudadanía no puede fundarse en la nacionalidad como vínculo de inclusión a una comunidad política, sino que, en la medida en que se basa en la titularidad de unos derechos inalienables ejercidos en el espacio público, los derechos ciudadanos deben extenderse a todos aquellos que comparten dicho espacio que, en su límite, coincide con el mundo entero; se trata de un sentido de ciudadanía posnacional, vinculada exclusivamente a la adhesión a valores universales como es la *Carta de derechos humanos* (Millán, 2014).

En este sentido, el presente análisis abarca tanto las actuaciones de España en el sistema multilateral, como las políticas de la UE –de la que España es Estado miembro– en relación a los derechos humanos. Una tarea que por su propia naturaleza, como ya se advirtió, aconseja trascender la estricta acción diplomática y atender a otros ámbitos de la política exterior. Con esa finalidad, tres son los ámbitos que se abordarán en este epígrafe: i) las últimas medidas que se están tramitando en España con respecto al concepto de justicia universal; ii) las acciones españolas en Naciones Unidas; y, por último, iii) las políticas europeas relacionadas con los derechos humanos.

6.1. ESPAÑA Y EL PRINCIPIO DE JUSTICIA UNIVERSAL

El principio de justicia universal se basa en el concepto de que la protección de los derechos humanos es un bien superior de la humanidad que debe trascender la pertenencia a cualquier Estado. En este contexto, los estados pueden perseguir determinados crímenes –con independencia de la nacionalidad de sus autores o víctimas– aunque estos hayan sido cometidos fuera de su frontera (Diez, 1987). Se trata de un principio que establece una importante excepción al concepto básico de territorialidad –elemento fundamental en la constitución del Estado Nación–, que supone

La aplicación
del principio
de Justicia
Universal en
España había
supuesto un
verdadero
avance en lo
que respecta
a la visión
cosmopolita.

que los estados solo son competentes para enjuiciar los hechos cometidos dentro de sus fronteras (García, 2000). Una de las manifestaciones más importantes de este principio es la constitución de los Tribunales Penales Internacionales –Corte Penal Internacional, Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Tribunal Penal Internacional para Ruanda– que pretenden juzgar los crímenes de lesa humanidad, independientemente de la jurisdicción territorial donde se hayan cometido los delitos.

En el ordenamiento jurídico español, se incorpora este principio en 1985, a través del artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En este marco, en España se había otorgado cobertura legal para iniciar procesos judiciales contra los crímenes de genocidio, terrorismo y torturas cometidos en Argentina, Chile –con el conocido proceso abierto contra Pinochet por el juez Baltasar Garzón–, Guatemala y El Salvador; al tiempo, en la actualidad se está recurriendo a él por parte de la República Argentina para establecer un proceso contra el Reino de España por crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura franquista.

Así, en el ámbito normativo y doctrinal, la aplicación del principio de Justicia Universal en España había supuesto un verdadero avance en lo que respecta a la visión cosmopolita, que supone que los derechos humanos deben ser respetados y defendidos por el mero hecho de ser persona, independientemente de la nacionalidad y el territorio al que pertenecen los individuos.

Sin embargo, este principio, que ya se vio restringido por el gobierno del Partido Socialista de España, se vio drásticamente suprimido en marzo de 2014 por el gobierno del Partido Popular. Así, en 2009, el Partido Socialista introdujo una reforma del artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, mediante la cual se limitaba el alcance del principio de Justicia Universal exigiéndose determinados puntos de vinculación con España que antes no se requerían. Al tiempo, el presidente israelí Simon Peres agradecía al entonces presidente Zapatero que se frenaran los procesos abiertos en España contra conciudadanos suyos⁴². Esta reforma contó con el apoyo mayoritario en el Congreso (respaldada por PP, PSOE, CiU, CC, Nafarroa Bai, UPyD y UPN), aunque tuvo la oposición de IU-ICV, BNG, PNV y ERC, así como de numerosas organizaciones de defensa de los derechos humanos (APDHE, 2009).

Pero será cinco años después, en marzo de 2014, cuando el gobierno del Partido Popular apruebe de forma fugaz la supresión definitiva del principio de Justicia Universal, de tal forma que la nueva ley establece que los jueces españoles solo serán competentes para investigar delitos de genocidio, lesa humanidad o crímenes de guerra cuando el procedimiento se dirija contra un español o contra un ciudadano extranjero que resida o se encuentre en España y cuya extradición haya sido denegada por las autoridades españolas (BOE, 2014). Se trata, por tanto, de una verdadera restricción al principio de Justicia Universal dado que tanto la víctima como el agresor deben ser españoles o estar residiendo en territorio nacional, a la vez que incluye un aspecto retroactivo dado que establece que todas

⁴² Nota de prensa: "Las Cortes recortan la jurisdicción universal": <http://noviolencia.nova.cat/noticia/las-cortes-recortan-la-jurisdiccion-universal> (16/10/2009).

las causas quedarán sobreesidas hasta que no se acredite el cumplimiento de los nuevos requisitos (BOE, 2014).

Ambas reformas se han conceptualizado como medidas *ad hoc* en función de las presiones diplomáticas provenientes fundamentalmente de dos países – Israel en 2009 y China en 2014– que presentan importantes limitaciones en la defensa y promoción de los derechos humanos. Desde la perspectiva cosmopolita, se trata de una reforma de ley que supone una verdadera involución para la construcción de un mundo más seguro donde exista un sistema de protección universal de derechos humanos. Pero, además, se trata de una reforma de ley que tiene como objetivo reducir las tensiones diplomáticas con países como China, Israel o Estados Unidos, con los cuales España posee importantes intereses comerciales. Así, la evidencia empírica parece demostrar que, como se analizó con mayor profundidad en el apartado dedicado a la dimensión horizontal, cuando los intereses de agenda “dura” entran en colisión con la promoción de derechos humanos, esta agenda queda soterrada en la acción pública española, llegándose al punto, incluso, de cambiar la propia legislación para asegurar que el interés económico se privilegie sobre cualquier aspecto relacionado con la defensa y promoción de los derechos humanos.

6.2. POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA Y DERECHOS HUMANOS

Desde la perspectiva cosmopolita que aquí se propone, el objeto fundamental de análisis debiera ser el estudio de las posiciones y acciones españolas en los foros y organismos internacionales con objeto de promover (o limitar) los derechos humanos. Este enfoque adquiere, si cabe, mayor complejidad en tanto existen competencias y decisiones que corresponden al ámbito estatal español y competencias atribuidas a la UE. Por tanto, un elemento fundamental para abordar esta cuestión desde una dimensión cosmopolita sería analizar cuáles han sido las posiciones españolas en el marco europeo y su posible incidencia y repercusión en la promoción de políticas comunitarias coherentes con los derechos humanos. Ahora bien, con el objeto de adoptar un enfoque más comprehensivo y no dejar fuera del análisis cuestiones derivadas del marco de acción europeo que resultan especialmente sensibles en materia de desarrollo y derechos humanos, se incluirá también aquí el análisis de algunas políticas europeas que, en sentido puro, remitirían más a la dimensión vertical de la propia política europea que a la dimensión cosmopolita de la política española, con el inevitable grado de solapamiento que en ocasiones puede existir.

En este sentido, cabe comenzar señalando que el fundamento jurídico de la acción exterior de la UE en materia de derechos humanos se encuentra en los tratados, especialmente en la *Carta de derechos fundamentales*. En este sentido, la protección de los derechos humanos, el fomento de la democracia y la consolidación del Estado de Derecho constituyen principios fundamentales para las relaciones exteriores de la UE y sus Estados miembros, entre los que se incluye España. La defensa de los derechos humanos y la democracia debe ser un ámbito que afecte a diversas políti-

La política exterior de la UE parece presentar algunos dilemas: los intereses comerciales, energéticos y de seguridad de los Estados miembros se priorizan sobre el respeto y la promoción de los derechos humanos en el mundo.

cas de la UE, entre las que se incluyen la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la cooperación financiera, el comercio y la inmigración⁴³. De esta manera, la UE ha desarrollado un discurso político basado en la condicionalidad democrática en las relaciones que se establecen con otros países “mostrando un interés gradual por vincular el diseño y el ejercicio de su acción exterior con la promoción de la democracia y de los derechos humanos fuera de las fronteras de sus Estados miembros” (Muñoz, 2011: 11).

Ahora bien, la política exterior de la UE –que afecta directamente a España y a sus políticas– parece presentar los mismos dilemas mencionados anteriormente, donde los intereses comerciales, energéticos y de seguridad de los Estados miembros se priorizan sobre el respeto y la promoción de los derechos humanos en el mundo. Como se verá en este epígrafe, las relaciones de los líderes europeos con dictadores de países en desarrollo, las exportaciones de armas a países en conflicto o que pudieran vulnerar los derechos humanos o las políticas migratorias cada vez más restrictivas han contribuido a la construcción de un entorno internacional que no promueve la democracia, la construcción de la paz y la garantía de los derechos humanos para todas las personas del planeta.

Relaciones de la UE con los dictadores del norte de África

La denominada política de vecindad fue desarrollada en el contexto de la ampliación de la UE de 2004 con el objetivo de consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar para todos los países del área euromediterránea⁴⁴. En este marco, entre 1998 y 2005, la UE ha firmado siete acuerdos de asociación con Libia, Egipto, Argelia, Túnez, Jordania, Israel y Marruecos. El objetivo de estos acuerdos es construir una asociación euromediterránea en la que se promueva la cooperación política, económica y social basada en los principios de reciprocidad, solidaridad y codesarrollo. El respeto de los principios democráticos y de los derechos fundamentales constituye uno de los elementos fundamentales de los acuerdos de asociación⁴⁵.

Sin embargo, la UE ha apoyado ciertos regímenes autoritarios del norte de África (como Libia, Egipto, Marruecos o Túnez) para mantener la “estabilidad” y “seguridad” en la región. En este contexto, la falta de democracia y derechos humanos se concebía como un “mal menor” frente a la alternativa islamista (Torreblanca, 2013). Así lo ha explicado el comisario europeo de Ampliación y Política de Vecindad de la UE, Stefan Füle. En una declaración de responsabilidades sin precedentes, dicho comisario explicó que “algunos de nosotros creímos que la palabra democracia no formaba

⁴³ Derechos Humanos: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/index_es.htm (22/04/2013).

⁴⁴ La Política de Vecindad concierne los países inmediatos con fronteras terrestres o marítimas: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Territorio palestino ocupado, Siria, Túnez y Ucrania.

⁴⁵ Acuerdos euromediterráneos de asociación: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r14104_es.htm (22/04/2013).

parte del vocabulario en estos países”⁴⁶. Como resultado, la UE apoyó estos regímenes como forma de “proteger” la seguridad y las fronteras europeas, contener el terrorismo y reducir la inmigración irregular, incurriendo con ello en una clara contradicción con los principios señalados anteriormente.

En este contexto, la UE desarrolló una política de autoimpuesta “ceguera” que premiaba avances limitados o cosméticos –principalmente relacionados con reformas administrativas– de las dictaduras del norte de África al tiempo que raramente se condenaban las violaciones de derechos humanos que se practicaban de manera sistemática en estos países (Torreblanca, 2013: 7). En este marco, los dirigentes europeos percibían que los regímenes africanos eran socios estratégicos que permitían promover en la región los intereses europeos (relacionados básicamente con la seguridad). Así, los cambios políticos podrían ser vistos como elementos de riesgo que pudieran ser incómodos para la colaboración de estos regímenes con las políticas europeas de lucha contra el terrorismo y la inmigración irregular (Dworkin, 2013).

Por ejemplo, la dictadura de Ben Ali de Túnez ha mantenido excelentes relaciones con la UE, siendo el primer país que firmó un Acuerdo de Asociación en julio de 1995. Además, las negociaciones entre la UE y Túnez en el ámbito comercial seguían desarrollándose hasta enero de 2011, cuando se interrumpieron debido a la solicitud de un grupo de eurodiputados que consideraba inadmisibles dicha negociación en plena primavera árabe. De este modo, el Parlamento Europeo ha sido significativamente más crítico que la Comisión Europea y el Consejo solicitando que se exigiera un mayor respeto a los derechos humanos (Soler i Lecha, 2013).

Asimismo, y en lo que respecta a Egipto, tanto Estados Unidos como la UE consideraban al régimen de Hosni Mubarak un aliado fiable frente a Hamás en Gaza y al Gobierno iraní (Michou, 2013). En este sentido, cabe destacar las reacciones de los gobernantes europeos frente al golpe de Estado perpetrado en julio de 2013. Se trató de un derrocamiento ejecutado por las Fuerzas Armadas, en contra del presidente de Egipto Mohamed Morsi, del Partido de los Hermanos Musulmanes. Este hecho se produce como consecuencia de múltiples protestas que estallaron en junio de 2013 cuando miles de manifestantes se reunieron en la Plaza de la Liberación, en El Cairo, para exigir la renuncia inmediata del presidente Morsi. En este contexto, tanto la UE como la OTAN han eludido calificar de golpe de Estado a los sucesos ocurridos en Egipto⁴⁷. Así, el fenómeno de la *securitización* ha permeado la acción exterior de la UE y sus estados (Michou, Soler i Lecha y Torreblanca, 2013).

La posición española en estas negociaciones ha sido convergente con esta visión securitizada. Por ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación español, José Manuel García-Margallo, calificó el golpe de Estado de Egipto perpetrado contra el presidente Mohamed Mursi como

⁴⁶ Nota de prensa: “Bruselas admite su error por haber apoyado a dictadores”: <http://panorama.elperiodico.com/autor/bruselas-admite-su-error-por-haber-apoyado-a-dictadores/> (19/04/2013).

⁴⁷ “Eluden UE y OTAN calificar de golpe de Estado lo ocurrido en Egipto”: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=336693> (08/07/2013).

La política migratoria parece un ejemplo claro de las brechas existentes entre el discurso y la práctica.

una "interrupción de mandato", "No podemos caer en la magia negra de las palabras, lo importante es lo que hay que hacer ahora: calma, no violencia, gobierno, elecciones y democracia"⁴⁸.

Además, la situación de España es especialmente compleja debido a dos razones; en primer lugar, porque, como se ha explicado, los derechos humanos son concebidos como una agenda secundaria a otros intereses nacionales –principalmente económicos y de seguridad– y, en segundo lugar, porque el hecho de tener frontera con Marruecos –que es la vía de acceso a Europa para miles de inmigrantes del África subsahariana– coloca a España en una teórica situación de vulnerabilidad frente a este país y sus demandas, independientemente de la vulneración de derechos que se produzca en Marruecos⁴⁹. Así, por ejemplo, en 2008, la solicitud de Marruecos para firmar un Estatuto Avanzado con la UE fue promovida por España, junto con Francia y Portugal. Además, España ha presionado al resto de países miembros para que la UE firmara un tratado de pesca, que aunque beneficia económicamente a los objetivos económicos de la Unión, se trata de un acuerdo que, una vez más, vulnera los derechos humanos de la población del Sahara.

En suma, en el seno de la UE y en convergencia con los intereses de otros países miembros, España ha apoyado determinados regímenes que, aunque vulneran los derechos humanos, cumplen con otros requisitos de política "dura". Además, la UE ha generado una política de vecindad, donde el principio de condicionalidad relacionado con los derechos humanos y la democracia se ha convertido en un proceso difuso de modernización, orientándose a la mejora de la administración política y económica al tiempo que los valores de democracia y derechos humanos quedaron en un segundo plano; así la política europea hacia estos países se ha percibido como un consentimiento tácito a estos regímenes dictatoriales (Dworkin, 2013).

Política migratoria

En lo que respecta a la UE y sus Estados miembros, la política migratoria parece un ejemplo claro de las brechas existentes entre el discurso y la práctica, así como de la falta de coherencia con el desarrollo que ha derivado en una suerte de "externalización" de violaciones de los derechos humanos en países en desarrollo emisores de emigración.

En 1999, el Tratado de Ámsterdam establece que el control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil

⁴⁸ España califica golpe de Estado en Egipto como "interrupción de mandato": <http://www.avn.info.ve/contenido/espa%C3%B1a-califica-golpe-estado-egipto-como-%E2%80%9Cinterrupci%C3%B3n-mandato%E2%80%9D> (08/07/2013).

⁴⁹ Dos son los elementos críticos con respecto a la vulneración de derechos humanos en Marruecos. Por una parte, las denuncias realizadas en torno a la ausencia de libertades políticas y sociales, las cuales aluden a realidades que afectan centralmente a cuestiones de género o a la existencia de tortura y malos tratos por parte de las autoridades del país (Amnistía Internacional, 2013a; Naciones Unidas, 2008). Por otra parte, Marruecos sigue ocupando el Sahara occidental, territorio que se anexionó por la fuerza a partir de 1975 cuando aún era una colonia española, con una importante vulneración de la legalidad internacional y de los derechos del pueblo saharauí.

pasan a ser asumidas por la competencia comunitaria. En consecuencia, la política de visados adquiere un carácter comunitario mientras que los Estados miembros mantienen sus competencias nacionales en lo referente a la acogida de refugiados y personas desplazadas, el establecimiento de las condiciones de residencia de inmigrantes y la definición de los derechos de los nacionales de terceros países.

Coincidiendo con la mayor repercusión mediática alcanzada por la cuestión de los flujos migratorios, la UE ha decidido endurecer su política migratoria. En diciembre de 2007, los jefes de Estado declararon que era preciso restringir el número de inmigrantes, potenciar el papel de la Agencia Europea de Control de Fronteras e incentivar la cooperación con los países de origen y tránsito de la inmigración. En este marco, uno de los acuerdos más cuestionables que ha asumido la UE en materia de migraciones ha sido la llamada Directiva de Retorno, aprobada en 2008⁵⁰. Esta directiva plantea el principio de “retorno voluntario” de todo extranjero en situación irregular –los demandantes de asilo no están incluidos– hacia su país u otro país al cual el implicado quiera regresar. La persona indocumentada debe obedecer a un plazo de siete a 30 días para su retorno; en caso de riesgo de fuga, o si el inmigrante indocumentado se niega a ser expulsado, el texto permite que las personas puedan ser internadas en Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE). La duración máxima de retención es de seis meses, aunque puede ser prolongada hasta dieciocho meses en caso de “falta de cooperación” de la persona inmigrante o de retrasos para obtener la documentación necesaria para la repatriación.

Esta iniciativa fue sumamente criticada en varias regiones en desarrollo especialmente en América Latina, donde el MERCOSUR y el Grupo de Río manifestaron públicamente su malestar frente a la creciente criminalización de la inmigración. Asimismo, diversas ONGD han censurado la medida en tanto consideran que no se garantiza el respeto de los derechos fundamentales dado que no “fija las normas suficientes para la protección de los derechos de los inmigrantes, y, por lo tanto, no respeta las normas y principios internacionales”⁵¹.

Los eurodiputados españoles apoyaron la Directiva de Retorno con 25 de los 27 votos socialistas españoles en el Parlamento europeo. Este apoyo sorprendió en la Eurocámara, dado que la postura española chocaba con el sentido del voto que había decidido el Grupo Socialista Europeo, contrario a la directiva. En la misma sintonía, el Gobierno español también respaldó la Directiva de Retorno, dado que suponía un primer paso hacia una política de inmigración europea y, por tanto, se promovían los intereses europeístas que, como se ha explicado, también son parte fundamental de la construcción de la identidad española.

⁵⁰ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes de los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, disponible en: http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/Directiva_2008_115.

⁵¹ Nota de prensa: “La Eurocámara aprueba la directiva de retorno de inmigrantes irregulares”. Disponible en: <http://www.consumer.es/web/es/solidaridad/2008/06/18/177854.php> (26/05/2012).

Al interior del espacio europeo se han desarrollado sistemas de control migratorio que cuestionan considerablemente el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes.

Ahora bien, cabe destacar las contradicciones e incoherencias de la UE en materia migratoria dado que, al tiempo que se restringe la entrada de trabajadores migrantes al espacio europeo, se desarrollan propuestas orientadas a captar a personal extranjero altamente cualificado. Un ejemplo ilustrativo es el acuerdo que se aprobó en 2008 para crear una tarjeta azul, mecanismo que pretende atraer inmigrantes cualificados de terceros países con objeto de mejorar el mercado laboral europeo. De esta forma, se promueve el fenómeno de “fuga de cerebros” que refiere a la emigración a gran escala de personas altamente calificadas de países en desarrollo⁵².

Del mismo modo, al interior del espacio europeo se han desarrollado sistemas de control migratorio que cuestionan considerablemente el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes. Así, en algunos estados europeos –como Austria, Alemania, Grecia, Hungría, Rumania, Rusia, España, Suecia, Suiza, Ucrania y el Reino Unido– se practican controles de identificación o redadas policiales basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos donde hay una alta concentración de extranjeros, con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el Estado. Además, en varios Estados miembros (Alemania, Rumania o Italia) determinados servicios públicos –como los tribunales de justicia o los servicios de salud– deben informar de la presencia de inmigrantes irregulares a las autoridades migratorias cuando aquellos tratan de usar sus servicios (European Union Agency of Fundamental Rights, 2011).

Cabe destacar en este análisis que, en los últimos años, la política migratoria de la UE ha integrado un nuevo eje, la política de cooperación al desarrollo, que, en principio, pretende mejorar las condiciones de vida de los países emisores de emigración hacia Europa (García-Loro, 2008). En este marco, los Estados miembros de la UE han utilizado la ayuda al desarrollo para promover sus propios intereses geopolíticos que se orientan a la reducción y control de la migración irregular que llega a Europa. Así, bajo el marco del “buen gobierno” se ha utilizado la AOD para incrementar el control de fronteras de países en desarrollo y mejorar los tratados de repatriación de los países emisores. Como resultado de esta presión, se ha observado un importante aumento en las violaciones de los derechos de los migrantes en países vecinos de la UE donde se han endurecido los controles fronterizos, entre lo que se incluyen las detenciones arbitrarias y masivas expulsiones a Libia, Argelia y Marruecos.

Al igual que el caso de la UE, en España se han desarrollado significativas vinculaciones entre los objetivos de seguridad, migraciones y cooperación al desarrollo que se han sucedido en el periodo comprendido entre 2005 y 2008 y que pudieran derivar en externalizaciones de vulneraciones de derechos humanos. España ha utilizado un enfoque integral del Gobierno (*The Whole of Government of Approach*) para promover intereses de seguridad y migración considerados “nacionales”. En este sentido, se ha utilizado el argumento de la coherencia de políticas como coartada para supeditar diversos programas de cooperación al desarrollo a la promoción de intereses nacionales bajo el marco del Plan África establecido en 2006 (GEA, 2011). Así, en 2006 se produce la “crisis de los cayucos”, a la

⁵² Un ejemplo es el ámbito de la salud, dado que solo en la ciudad de Manchester hay más médicos malauíes que en todo el país de Malaui (CONCORD, 2009).

que los medios de comunicación brindaron una gran cobertura mediática, generando una percepción social de alarma entre la ciudadanía que no respondía a los datos reales de migrantes del África subsahariana a España (Alboan y Entreculturas, 2011). En este contexto, el Gobierno establece el primer Plan África que pretendía promover la coordinación y la coherencia entre distintas políticas gubernamentales orientadas al África subsahariana (MAEC, 2006). Bajo este marco, se puso en marcha una política integral y “coherente” orientada a la defensa de los objetivos migratorios y de seguridad que afectaron a toda la acción exterior, incluida la política de cooperación al desarrollo (Alboan y Entreculturas, 2011).

De este modo, los programas de cooperación al desarrollo han sido condicionados por los intereses definidos desde la política migratoria centrada en reducir la llegada de migrantes y en asegurarse que algunos países subsaharianos, como Senegal, Mali y Mauritania, colaboraran en el control de fronteras y en la readmisión de los ciudadanos nacionales (GEA, 2011; Entreculturas y Alboan, 2011). En este periodo, el Gobierno español ha impulsado la firma de acuerdos migratorios llamados “de nueva generación” cuyo objetivo principal en la práctica era mejorar el control migratorio en los países de origen (Entreculturas y Alboan, 2011). Bajo este marco, España ha firmado acuerdos de repatriación con Cabo Verde, Malí, Guinea, Guinea-Bissau y Nigeria, y distintos acuerdos de cooperación con otros estados de la región, lo que ha generado una sustancial reducción de las llegadas de inmigrantes irregulares procedentes de África (González Enríquez, 2009). Esta política de “prevención” de la llegada de inmigración irregular ha derivado en que sean los propios países emisores los que empiecen a controlar sus fronteras y que sea al interior de estos países donde este control genera serias violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes. Uno de los casos más conocidos es el que tiene que ver con las diversas informaciones que acusan a Marruecos de abandonar en la frontera con Argelia y de forma excepcionalmente precaria –sin ni siquiera alimento o bebida en un territorio absolutamente desértico– a inmigrantes en situación irregular que se encuentran bajo custodia del propio Gobierno marroquí (2008)⁵³. Se trata de una práctica que viola gravemente los derechos humanos y que exigiría una implicación más activa y responsable de España: no solo porque la existencia de esta práctica –conocida por parte de la Embajada de España en Marruecos– no puede ser tolerada bajo ningún concepto, sino también porque tiene firmado con este país un Convenio de Readmisión de inmigrantes irregulares desde 1992, por el que Marruecos se compromete a asumir la custodia de estas personas que llegan a España procedentes de Marruecos, tengan la ciudadanía o no de este país. En cierto modo, puede decirse que se asiste así a procesos cercanos a una especie de externalización o deslocalización de la violación de derechos humanos, en este caso por parte de España, que se desentiende de la cuestión al trasladar el problema fuera de sus fronteras y eludiendo, con ello, cualquier tipo de responsabilidad al respecto.

En suma, la cooperación para el desarrollo ha sido uno de los instrumentos utilizados, tanto por España como por la UE, para promover que se

⁵³ A modo de ejemplo pueden consultarse las noticias de prensa: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/04/espana/1346774921.html> y <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/10/01/solidaridad/1285933617.html>

fortalezcan los controles en los países emisores de emigración sin atender a las violaciones de derechos en las que en ocasiones deriva esta práctica fuera de su territorio.

Exportaciones de armas en la UE

En lo que respecta a la exportación de armas, se trata de un elemento un tanto diferente a las políticas de vecindad y de migración mencionadas anteriormente, dado que las posibles vulneraciones a los derechos humanos se producen en políticas bilaterales de los Estados miembros. No obstante, parece necesario incluirlo en este análisis (aunque no sean estrictamente competencias comunitarias) dado que los estados económicamente más significativos de la UE han vendido tradicionalmente armas a países que vulneran o podrían vulnerar los derechos humanos. Cabe recordar que en lo que respecta a la exportación de material de defensa –a diferencia de las competencias en otros ámbitos como el comercio o la agricultura–, cada Estado miembro sigue disponiendo de un cuadro legislativo propio que le permite desarrollar sus propias prácticas legislativas en cuanto al control de las exportaciones de armas.

Hasta 2008, las exportaciones de armas de los Estados de la UE debían regirse por un *Código de Conducta* (no vinculante) que contenía ocho principios que se han incorporado a las reglamentaciones de los Estados miembros –aunque de manera extremadamente difusa, lo que ha permitido gran flexibilidad a los gobiernos a la hora de autorizar sus exportaciones de armas– (Romeva, 1999). Desde diciembre de 2008, este código pasa a ser una *Posición Común sobre Exportaciones de Tecnología Militar y Equipamientos* con un texto jurídicamente vinculante. Esta *Posición Común* adopta casi los mismos criterios que el *Código de Conducta*, incorporando la responsabilidad del país exportador de verificar el destino final de las armas y que el país importador respeta el Derecho Internacional Humanitario.

En lo que respecta a la posición española, esta fue positiva a favor de que se incorporara en la UE una *Posición Común sobre Exportaciones de Tecnología Militar y Equipamientos*. De hecho, España había realizado avances importantes en este aspecto, estableciendo, en 2007, una Ley de Comercio Exterior de Material de Defensa y Doble Uso. La ley pretendía dotar de mayor transparencia a las gestiones en este ámbito que anteriormente estaban sujetas a la Ley de Secretos Oficiales. En este sentido se observan claros avances en las siguientes dimensiones: i) se prohíbe la venta de material militar a países en conflicto o que estén sujetos a embargo; ii) las solicitudes de exportación deben incluir cláusulas de no-reexportación para evitar el desvío de armas a zonas en conflicto; y, iii) se debe publicar información estadística con respecto a la exportación de armas, lo que mejora la capacidad de control del Parlamento y la ciudadanía⁵⁴.

⁵⁴ Sin embargo, la propia tramitación de la ley supuso también algunas incoherencias. En primer lugar, durante la tramitación del anteproyecto de ley fueron consultadas las empresas exportadoras de armas españolas, mientras que se les denegó, en repetidas ocasiones, el acceso al texto del anteproyecto a las ONGD que habían participado en la campaña. En segundo lugar, la ley permite al Gobierno cierto margen de discrecionalidad para eximir de los requisitos previstos inicialmente a los solicitantes

Ahora bien, a pesar de estas iniciativas comunitarias, las exportaciones de los Estados miembros y de España siguen generando una mayor inseguridad global y acentúan los conflictos en los países en desarrollo. De acuerdo al Centre d'Estudis per la Pau (2011), las exportaciones de la UE en material de defensa han aumentado progresivamente y se han incrementado en un 871% en el periodo comprendido entre 2000 y 2009. Además, en 2011 la UE autorizó licencias de exportación de armas por valor de 37.500 millones de euros, un aumento de casi el 20% con respecto a 2010 (UE, 2012).

Si bien la mayor parte de estas exportaciones han tenido como destino otros países de la OCDE, cabe destacar que se ha vendido armamento a países en desarrollo que se consideran en situaciones sensibles en cuanto a la vulneración de derechos humanos o la existencia de conflictos latentes. Este es el caso de Colombia, Marruecos, Arabia Saudí, Kazajistán, Ruanda, India, Ghana, Turquía, Israel, Pakistán y Sri Lanka (CONCORD, 2011).

De los datos revelados en el *Decimocuarto informe anual sobre control de exportaciones de tecnología y equipos militares* se deduce que en 2011 el 80% de las exportaciones europeas provenían de cinco países: Francia (9.900 millones de euros), seguido de Reino Unido (7.000 millones de euros), Alemania (5.400 millones), Italia (5.200 millones de euros) y España (2.800 millones de euros) (UE, 2012). Asimismo, destaca el hecho de que los mercados de mayor crecimiento para las exportaciones de armas europeas han sido la zona del Oriente Medio y Asia, incluidos los países protagonistas de las revueltas de 2011. En este sentido, es significativo que Arabia Saudí se coloque como el mayor cliente europeo de armamentos en 2011 (UE, 2012).

En suma, la política de exportación de armas es un claro ejemplo de la falta de coherencia con el desarrollo humano y el respeto por los derechos humanos, más allá de los compromisos discursivos y de los avances legislativos que se han observado en este plano.

En síntesis, la UE posee entre sus mandatos más fundamentales la promoción de los derechos humanos y la democracia en el mundo y en sus relaciones con terceros países. En este sentido, se ha señalado la singularidad del poder global de la UE y su carácter de "potencia civil", destacando sus dimensiones normativas y el proyecto cosmopolita de gobernanza que pretende promover a partir de su propia experiencia de integración (Sanahuja, 2007). No obstante, las prácticas que luego desarrolla la UE con otros países revelan la falta de coherencia y consistencia real con la promoción de los derechos humanos. Este es el caso del apoyo de algunos estados europeos a algunos regímenes dictatoriales, de las políticas de exportación de armas y las prácticas migratorias que han utilizado la cooperación al desarrollo como una herramienta de negociación para mejorar los controles en fronteras de los países emisores.

de licencias de exportación, si bien debe informar de los criterios en que ha basado dichas exenciones. Por último, los actores de la sociedad civil no poseen un marco legal para participar en la vigilancia del cumplimiento de la ley (Cascante y Ayuso, 2009).

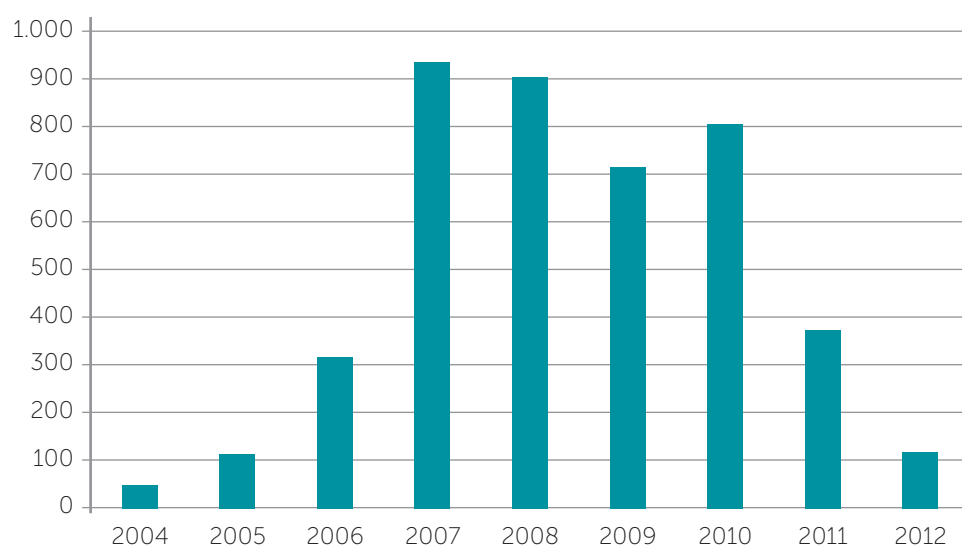
Las exportaciones de los Estados miembros y de España siguen generando una mayor inseguridad global y acentúan los conflictos en los países en desarrollo.

6.3. EL TRABAJO EN NACIONES UNIDAS

En lo que respecta a la posición de España en los organismos de Naciones Unidas, el resultado del análisis parece arrojar más sombras que luces tanto en el ámbito cuantitativo (relacionado al apoyo financiero de los organismos de Naciones Unidas) como cualitativo (relacionado con las posiciones en derechos humanos que ha asumido España, así como a algunas vulneraciones de derechos humanos que España ha cometido dentro de su propio territorio).

En primer lugar, entre 2004 y 2010, España ha jugado un papel relativamente activo en el sistema multilateral de Naciones Unidas (gráfico 1). Sin embargo, a partir de 2010 la cooperación española ha experimentado severos recortes al pasar de un desembolso de 4.491,84 millones de euros en 2010 (correspondiente al 0,43% del PIB) a un presupuesto estimado de 2.038 millones de euros en 2013 (0,2% del PIB). En este marco de graves reducciones presupuestarias, se han visto afectadas las contribuciones específicas al sistema de promoción de derechos humanos de la ONU, cuyos ámbitos de trabajo se encuentran estrechamente ligados a la promoción de los derechos humanos en el mundo. Asimismo, la contribución voluntaria de España al presupuesto de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU se ha reducido drásticamente de 7,2 millones de euros en 2008 a 581.395 dólares en 2012.

Gráfico 1. Contribuciones de España a los organismos de Naciones Unidas, 2004-2012 (millones de euros).



Fuente: Seguimientos PACI.

De acuerdo con el trabajo de campo realizado, el objetivo principal de la acción española en los organismos de Naciones Unidas es formar parte del Consejo de Seguridad de la ONU. Tal como lo expresa la página web del MAEC, "La diplomacia española tiene en los próximos meses un objetivo que va a estar presente en cada reunión que mantengan con dirigentes de otros países el presidente del Gobierno, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación o el resto de miembros del Ejecutivo: el acceso de España al Consejo de Seguridad de la ONU en el bienio 2015-

2016”⁵⁵. Así, una vez más se observa en la diplomacia española la priorización de la agenda “dura” sobre cualquier consideración en temas de derechos humanos.

Esta priorización de agendas también se ha cristalizado en la compleja relación que mantiene España con Marruecos, donde se ha utilizado el marco de Naciones Unidas como “coartada” para no asumir posiciones contundentes con respecto a la ocupación de Marruecos en el Sahara. Por ejemplo, en 2010, cuando las fuerzas marroquíes atacaron a un campamento saharauí, el Gobierno español se negó a condenar tal atentado aduciendo que no había suficiente información y que era necesario⁵⁶ tratar este tema en el seno de Naciones Unidas. Así, con respecto a esta situación de violación de derechos, España ha alternado el silencio con, en el mejor de los casos, una dilución de sus responsabilidades específicas remitiendo al marco de Naciones Unidas. Además, en mayo de 2013 España se posicionó en contra de que la MINURSO incorporase a su mandato la vigilancia de los derechos humanos en este territorio debido a que este debiera estar supeditada a la existencia de un acuerdo entre las partes⁵⁷; una posición –tanto el “silencio diplomático” como condicionar los avances en derechos humanos a la existencia de acuerdos previos entre las dos partes– que, en una situación de tal asimetría, solo puede traducirse en la práctica política como una connivencia de facto con Marruecos.

Además, los últimos informes de Naciones Unidas denuncian una serie de vulneraciones de derechos que se están cometiendo con ciudadanos españoles y extranjeros en diferentes ámbitos: i) el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para las Desapariciones Forzadas⁵⁸ ha denunciado que España no ha juzgado los crímenes del franquismo ni ha colaborado con otros estados para juzgarlos; ii) el relator especial de la ONU sobre Racismo ha pedido una mayor atención a España acerca de las solicitudes de asilo que se expiden en Ceuta⁵⁹; iii) un informe de Naciones Unidas de 2011 denuncia que en España se han desarrollado redadas de identificación de corte racista y se interna a los inmigrantes irregulares en Centros de Internamiento para Extranjeros (Naciones Unidas, 2011).

Los últimos
informes de
Naciones
Unidas
denuncian
una serie de
vulneraciones
de derechos
que se están
cometiendo
con
ciudadanos
españoles y
extranjeros.

⁵⁵ Nota de prensa: “Candidatura española al Consejo de Seguridad 2015-2016” (10/02/2014): <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/CandidaturaConsejoSeguridad2015-2016.aspx>

⁵⁶ Nota de prensa: “Jáuregui: ‘No se trata de una carrera para ver quién condena más rápido’” (10/11/2010): <http://www.publico.es/espana/345907/jauregui-no-se-trata-de-una-carrera-para-ver-quien-condena-mas-rapido>

⁵⁷ Nota de prensa: “El Gobierno dice que llegó ‘todo lo lejos’ posible para defender los DDHH en la renovación del mandato de la ONU” (10/02/2014): <http://ecodiarrio.eleconomista.es/interstitial/volver/acierto-julio/politica/noticias/4806345/05/13/El-Gobierno-dice-que-llego-todo-lo-lejos-posible-para-defender-los-DDHH-en-la-renovacion-del-mandato-de-la-ONU.html>

⁵⁸ Nota de prensa: “Naciones Unidas reclama a España juzgar las desapariciones del franquismo” (23/09/2013): http://politica.elpais.com/politica/2013/09/30/actualidad/1380570286_265914.html

⁵⁹ Nota de prensa: “El relator especial de la ONU sobre Racismo pide una mayor atención a los solicitantes de asilo en Ceuta” (29/01/2013): <http://www.abc.es/espana/20130129/abci-ceuta-inmigracion-201301291730.html>

En suma, no cabe valorar positivamente el papel desempeñado por España en los últimos años en materia de defensa y promoción de los derechos humanos, un hecho que si bien se refleja nítidamente en la política diplomática desplegada, afecta también de manera más amplia, como se ha visto, a otros ámbitos de la política exterior.

CONCLUSIONES

El presente estudio parte de la idea de que el trabajo por el desarrollo se encuentra estrechamente ligado a la defensa y promoción de los derechos humanos, siendo por tanto especialmente relevante, desde este punto de vista, analizar el grado en el que esta cuestión es integrada en la acción diplomática española. Del análisis realizado, nueve son las ideas fundamentales que se quiere destacar aquí:

1) España dispone de una amplia y sólida base normativa, jurídica e institucional para el trabajo por la defensa y promoción de los derechos humanos, cuya aplicación práctica se observa más en su acción multilateral que en la bilateral.

Tanto en el marco nacional como en el internacional, España ha aprobado y suscrito un amplio conjunto de normas, instrumentos y tratados relativos a la protección de los derechos humanos que confieren a su acción pública una sólida fundamentación –y obligación– jurídica en relación al trabajo desplegado en esta materia. Además de lo recogido fundamentalmente en la propia Constitución española, la progresiva conformación en el ámbito multilateral de un sistema orientado a la defensa y promoción de los derechos humanos constituye un marco constrictor de marcada relevancia.

No obstante, los efectos positivos de dicho marco no alcanzan como debieran a la acción bilateral y, en concreto, a la política diplomática española, cuyos lineamientos discurren en muchas ocasiones de forma paralela y ajena a los compromisos suscritos en el ámbito multilateral. Se aprecia así un claro contraste entre los marcos bilateral y multilateral a la hora de analizar la integración de los derechos humanos en la política diplomática española, detectándose en el primero de ellos la mayor parte de los aspectos que cuestionan la coherencia de esta política.

2) Lejos de ocupar un lugar central y prioritario como su naturaleza reclama, los derechos humanos desempeñan un rol secundario dentro de la política diplomática española.

Persisten dentro de la acción exterior española dos agendas de trabajo que presentan niveles de prioridad e intensidad de trabajo claramente diferenciados. De un lado, se observa la existencia de una “agenda dura”, compuesta por el núcleo de la actividad diplomática española, en la que se sitúan fundamentalmente los temas relativos a seguridad –desde una

visión amplia de esta– y, de manera marcadamente creciente, a la recuperación económica. De otro lado, existe una “agenda blanda”, integrada por un conjunto de temas entre los que se ubica la defensa y promoción de los derechos humanos y que, si bien componen líneas de trabajo que son de interés para la política diplomática española, quedan relegados permanentemente a un segundo plano.

Este rol periférico y secundario otorgado a los derechos humanos en el marco de la acción diplomática española se traduce en, al menos, dos efectos que perjudican la consistencia del trabajo desarrollado en esta materia: por un lado, la integración puntual –y no sistemática– de la cuestión de los derechos humanos en las relaciones bilaterales y, por otro lado, su constante supeditación a objetivos enmarcados en la “agenda dura” de la política diplomática española en caso de supuesta colisión de intereses. Ambos efectos lastran las opciones de alcanzar los niveles de coherencia deseables y exigibles en esta política.

3) Se ha producido una significativa redefinición en la agenda de trabajo del MAEC, situando a los objetivos económicos y comerciales como la absoluta prioridad de la acción diplomática española.

Si bien los intereses económicos y comerciales, aunque con oscilaciones en su intensidad, siempre han formado parte del núcleo básico y prioritario de la acción diplomática española, en los últimos años parece asistirse a un marcado reforzamiento de su nivel de prioridad. A diferencia de lo que tradicionalmente venía ocurriendo, estos intereses ya no parece que tengan que buscar una cierta convivencia –y en ocasiones pugnar– con otros objetivos por ocupar un lugar preferente en la agenda de la acción exterior española, sino que han adquirido una relevancia exclusiva que se traduce en una anteposición absoluta de los objetivos económicos sobre el resto de tareas y objetivos atribuibles al MAEC.

De esta forma, como resultado directo de directrices procedentes del más alto nivel gubernamental, el MAEC ha asumido la “recuperación económica de España” como prioridad de trabajo absoluta, quedando el resto de objetivos claramente supeditados a ella y poniendo a su pleno servicio su estructura y capacidades. Un contexto que estrecha todavía más las opciones de incorporación efectiva de los derechos humanos en la política diplomática española.

4) La política diplomática española no dispone de ningún tipo de documento que establezca un cierto protocolo de actuación o defina criterios básicos de respuesta en materia de derechos humanos, lo que le otorga una excesiva discrecionalidad operativa en este ámbito.

A pesar del carácter intrínseco que los responsables de la acción diplomática le otorgan a esta cuestión en el desempeño de su trabajo, no se han elaborado documentos específicos que sirvan para orientar el posicionamiento bilateral de España en situaciones en las que se producen vulneraciones de los derechos humanos por parte de países con los que se mantienen relaciones diplomáticas. La inexistencia de un protocolo de acción –o al menos la definición de ciertas “líneas rojas”– ante estas situa-

ciones abre una excesiva discrecionalidad en el despliegue de la acción diplomática española.

Si bien por la enorme complejidad y especificidad de las diversas situaciones no cabe disponer de fórmulas que predefinan de forma cerrada la respuesta diplomática a desplegar, haciendo siempre necesario preservar un adecuado margen de decisión política, sería conveniente que ese margen de decisión estuviera adecuadamente informado y orientado a partir de unos criterios y orientaciones básicas en materia de derechos humanos. La inexistencia de este tipo de directrices o protocolos que establezcan unos ciertos parámetros de acción –en un marco, como se señaló, de supeditación de los derechos humanos a otros objetivos de la agenda diplomática española– abre aún mayores espacios para la incoherencia y los “dobles raseros” en el seno de esta política.

5) Existen notables deficiencias y elevados márgenes de mejora en materia de transparencia y rendición de cuentas de la acción exterior española en cuestiones que afectan a los derechos humanos.

La disposición de un marco suficientemente abierto y transparente que permita conocer, supervisar y, en su caso, denunciar y corregir la acción pública desplegada en cualquier ámbito resulta un requisito indispensable para una mayor coherencia y democratización de las políticas aplicadas. Sin embargo, en el caso de la política diplomática española y los derechos humanos, persisten determinados rasgos que cercenan el cumplimiento de este requisito.

Por una parte, no existen ejercicios de rendición de cuentas que obliguen, de manera específica y sistemática, a los decisores públicos a informar sobre el tratamiento e incorporación de los derechos humanos en el desarrollo de su trabajo. Por otra parte, persiste una absoluta opacidad –en cuanto a la toma de decisiones y su impacto posterior– en ámbitos de especial relevancia para el trabajo por los derechos humanos, como es el caso de las operaciones de venta y exportación de armamento español al exterior. Ambos elementos obstruyen de manera clara el circuito de información y control que debe funcionar entre Gobierno y ciudadanía y que exige la coherencia de la política analizada.

6) A pesar de la existencia de algunos avances normativos e institucionales, no se ha logrado la transversalidad que el trabajo por los derechos humanos requiere.

Aunque, como se señaló, existe un sólido compromiso discursivo y normativo y se detectan elementos positivos en esta dirección –como la existencia de la Oficina de Derechos Humanos o la elaboración del *I Plan de derechos humanos*–, la labor en este campo no ha adquirido el carácter transversal que demanda un trabajo tan complejo. Si bien los responsables de las distintas unidades y departamentos del MAEC atribuyen un carácter intrínseco a los derechos humanos en sus respectivas agendas de trabajo, no disponen de instrumentos o mecanismos específicos –tales como diagnósticos, análisis de impacto o ejercicios de seguimiento y evaluación– que permitan integrar de forma efectiva esta cuestión en su actividad diplomática.

En ocasiones, paradójicamente, la existencia de la ODH parece actuar más como un eximente –diluyéndose la percepción de la responsabilidad propia de cada departamento en materia de derechos humanos en la medida en que existe una unidad específica– que como un catalizador del trabajo realizado por todos los departamentos en esta materia. No obstante, no es la existencia de la ODH, sino las insuficientes atribuciones políticas y niveles de jerarquía de las que goza en el seno del organigrama del MAEC las que parecen explicar en buena medida tal problema. En este sentido, el proceso de elaboración del *II Plan de derechos humanos*, actualmente en marcha, debiera suponer una buena oportunidad para lograr avances en este y otros aspectos que afectan a la transversalidad de los derechos humanos en la acción diplomática española.

7) Existen importantes deficiencias y elementos de distorsión en algunos de los aspectos que resultan centrales para conferir consistencia temporal al trabajo por los derechos humanos dentro de la acción pública española.

La incorporación, consolidación y progresiva mejora del trabajo por la defensa y promoción de los derechos humanos en la acción pública española requiere la adopción de una perspectiva temporal inexistente hasta la fecha. Al menos tres elementos resultan clave para lograr avances en este sentido: la educación y formación recibida en materia de derechos humanos a lo largo de los diversos ciclos formativos; el trabajo desarrollado en este ámbito por la sociedad civil organizada; y el compromiso político de los representantes, instituciones y funcionarios públicos.

Mientras la presión ejercida por determinados grupos de presión –fundamentalmente ligados a la Iglesia Católica– parece haber conducido a importantes retrocesos en el primero de esos elementos, la movilización de la ciudadana y de la sociedad civil organizada –a través de movimientos como el 15M, las distintas “mareas” o la PAH– ha actuado, en lo que se refiere al segundo de los elementos señalados, como dique de contención para la defensa y protección de los derechos humanos. Por último, en lo que se refiere al tercer elemento señalado, la ausencia de conocimiento y formación específica en materia de derechos humanos, junto con la lógica cortoplacista que suele inspirar la toma de decisiones de los gestores públicos –muy vinculada a los ciclos electorales– lastran la consistencia temporal que esta política requiere.

8) Mientras el sistema multilateral, especialmente el marco de Naciones Unidas, ofrece a España un ámbito en el que ir desplegando una acción cada vez más responsable y comprometida con los derechos humanos, la UE parece desempeñar un rol relativamente ambiguo en esta materia.

España aparece como un país comprometido y responsable con los derechos humanos en el ámbito multilateral: además de firmar y ratificar ocho de los nueve tratados internacionales relativos a esta materia, ha desempeñado un papel especialmente activo en temas como la lucha contra la pena de muerte, los derechos de las personas con discapacidad, el derecho al agua y el saneamiento o la lucha contra la discriminación por razón de género u orientación sexual.

Sin embargo, frente a este entorno más proclive y facilitador que el sistema de Naciones Unidas ha constituido para el trabajo de España por los derechos humanos, la UE ha impulsado tendencias y dinámicas en distintas direcciones. En algunas ocasiones, como es el caso de la exportación de armas, ha tratado de desempeñar ese mismo papel estimulante de una acción más responsable en materia de derechos humanos, más allá de que en la práctica las políticas bilaterales guiadas por otros intereses hayan prevalecido a la visión comunitaria. Sin embargo, en otras ocasiones ha sido la propia Unión Europea la que ha impulsado normas –como la denominada Directiva de Retorno– cuyos efectos a escala bilateral han resultado nocivos para la promoción y defensa de los derechos humanos.

9) Parece estarse asistiendo a importantes retrocesos en materia de derechos humanos en España, que afectan especialmente a los colectivos más vulnerables.

En un mundo crecientemente interdependiente y globalizado, ninguna política puede pretender ser coherente en materia de derechos humanos si no atiende, de forma simultánea, a la implicación que las diversas políticas públicas tienen en los derechos humanos de su propia ciudadanía. En este sentido, la drástica implementación de políticas orientadas a la austeridad y control del déficit público –inspiradas por una concepción marcadamente neoliberal de la acción política–, junto con la capacidad de incidencia que han alcanzado determinados grupos de interés estrechamente ligados a intereses privados están generando un sistemático deterioro y recorte de los derechos humanos en el ámbito doméstico español.

Una vulneración de derechos que, dentro del propio territorio español, están padeciendo de forma especialmente marcada determinados colectivos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, como es el caso de los inmigrantes en situación irregular. La eliminación del derecho a la asistencia sanitaria que ha sufrido este colectivo o –como ha denunciado específicamente Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos– el despliegue de redadas identificativas por parte de la policía y la absoluta indefensión y desprotección con la que se encuentran en los Centros de Internamientos de Extranjeros son claros ejemplos de vulneración de derechos humanos en el ámbito doméstico que socava los niveles de coherencia de esta política.

ANEXO.

RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

1. Nieves Blanco (Asuntos Migratorios, MAEC) (28/01/2013)
2. Alejandro Abellán (Unión Europea, MAEC) (31/01/2013)
3. Jaime Hermida (Oficina DDHH, MAEC) (06/02/2013)
4. María del Pozo (Amnistía Internacional) (11/02/2013)
5. Itziar Ruiz Giménez (Profesora de la UAM) (13/02/2013)
6. Luis Melgar (Diplomacia Pública, MAEC) (15/02/2013)
7. Lola Martín Villalba (Gobernabilidad democrática, AECID) (19/02/2013)
8. Miguel Moro (Sub. General de Oriente Próximo, MAEC) (20/02/2013)
9. José Manuel Albares (Sub. General de África Subsahariana, MAEC) (22/02/2013)
10. Alfonso Barnuevo (Oficina de Información Diplomática, MAEC) (25/02/2013)
11. Pilar Serret (Oficina de Diplomacia Económica, MAEC) (28/02/2013)
12. Emma Aparici (Sub. Gral. Naciones Unidas y Asuntos Globales, MAEC) (28/02/2013)
13. José Antonio Sabadell (Sub. Gral. de Magreb, MAEC) (05/03/2013)
14. Jesús Núñez (Codirector IECAH) (5/04/2013)
15. Fernando Rey (Catedrático de Derecho Constitucional de la UVA) (8/04/2013)
16. Paco Rey (Codirector IECAH) (12/04/2013)
17. Isabel Roser y María Prandi (Business and Human Rights) (17/04/2013)
18. Beatriz Novales (AECID) (18-04-2013)
19. Marisa Mercado (Federación de Derechos Humanos) (09/05/2013)
20. Ignacio Ybáñez (Dir. Gral. Magreb, África, Mediterráneo y O. Próximo, MAEC) (14/05/2013)
21. Alberto Ucelay (Ministro Consejero Embajada de España en Marruecos) (20/05/2013)
22. Francisco José Alonso (Liga Española Pro-Derechos Humanos) (11/07/2011)

BIBLIOGRAFÍA

- Alboan y Entreculturas (2011): *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*, Lankopi, Bilbao.
- Alonso, José Antonio; Aguirre, Pablo; Madrueño, Rogelio; y Millán, Natalia (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de Trabajo nº42, Fundación Carolina, Madrid.
- Amnistía Internacional (2008): *Morocco. Submission to the UN Universal Periodic Review*. First Session of the UPR Working Group, 7-11 de abril de 2008.
- Amnistía Internacional (2007): *Sal en la Herida*. http://www.es.amnesty.org/uploads/media/Sal_en_la_herida.pdf (11/07/2013).
- Amnistía Internacional (2008): *Las universidades españolas, a la cola de Europa en formación obligatoria en Derechos Humanos*. http://www.es.amnesty.org/uploads/media/Informe_universidades.pdf (15/04/2013)
- Amnistía Internacional (2012a): *Educación en Derechos Humanos en España. Algo más que una asignatura*. <http://www.es.amnesty.org> (13/04/2013).
- Amnistía Internacional (2012b): *Una agenda de derechos humanos para la X legislatura*. <http://www.es.amnesty.org> (21/04/2013).
- Amnistía Internacional (2012c): *Actuación policial en las manifestaciones en la Unión Europea*. Amnistía Internacional.
- Amnistía Internacional (2013a): *El Estado de los derechos humanos en el mundo*. Amnistía Internacional.
- Amnistía Internacional (2013b): *Annual Report 2013. The State of the World's Human Rights*. <http://www.amnesty.org/en/region/equatorial-guinea/report-2013> (14/07/2013).
- Banco Mundial (2012): *World Development Indicators*. <http://data.world-bank.org/data-catalog/world-development-indicators> (14/07/2013).
- BOE (2012): *Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*. Boletín Oficial del Estado nº36,10 de febrero de 2012.

- BOE (2014): *Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal*. Boletín Oficial del Estado nº63, 14 de marzo de 2014.
- Centre d'Estudis per la Pau (2011): *Exportaciones españolas de armamento 2000-2009*, Justicia i Pau, Barcelona.
- CONCORD (2009): *Spotlight on Policy Coherence 2009*, O. Consolo, CONCORD, Bruselas.
- CONCORD (2011): *Spotlight on Policy Coherence 2011. A Lisbon Treaty Provision, a Human Rights Obligation*.
- Constitución española (1978). http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf (23/04/2013).
- Consejo de Europa (2010): *Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos*. http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Charter/Charterpocket_ESP.pdf (11/07/2013).
- CIA World Factbook (2012): *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (14/07/2013).
- CIECODE (2012): *Informe Avizor. Un año de seguimiento de la actividad parlamentaria en materia de desarrollo*. http://unmundosalvadorsoler.org/_Files/avi/Informe%20Avizor_completo.pdf (15/04/2013).
- Dias, Clarence (1997): "Human Rights Education as a Strategy for Development", en Andreopoulos, G. J. y Claude, R. P. (eds.), *Human Rights Education for the Twenty-First Century*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia (EE.UU.), pp. 52-63.
- Dworkin, Anthony (2013): "Respuesta europea a los cambios políticos en el norte de África: la democracia y los derechos humanos", *Europa y la democracia en el Norte de África: una segunda oportunidad*, Michou, Helene, Eduard Soler i Lecha y José Ignacio Torreblanca (eds.), Producción CIDOB edicions, Barcelona, pp. 27-40.
- Economist Intelligence Unit (2011): *The Democracy Index 2011: Democracy under Stress*.
- Espinosa, Julia y Gallarado, Begoña (2013): *Coherencia de políticas y género. Un análisis feminista de la promoción del desarrollo internacional*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- Espinosa, Julia (2011): *La igualdad de género en la evaluación de la ayuda: los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española*. Tesis doctoral. Madrid, Universidad Complutense de Madrid. <http://eprints.ucm.es/13206/> (14/07/2013).
- European Union Agency for Fundamental Rights (2011): *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union*. Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

- Eurydice Network (2012): *Citizenship Education in Europe*. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/139EN.pdf (13/04/2013).
- Garcíaloro, Gemma (2008): "Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea", en *Papeles del Este* 17: 21-38.
- GEA (2011): *Informes sobre coherencia de políticas hacia África*. Serón, Gemma, Audrey Jolivel, Maria Serrano, Martin de Vidales y José Luis Gázquez.
- Gierycz, Dorota (1997): "Education of the Human Rights on Women as a Vehicle for Change", en Andreopoulos, G. J. y Claude, R. P. (eds.), *Human Rights Education for the Twenty-First Century*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia (EE.UU.), pp. 96-118.
- Gobierno de España (2011): *Estrategia española de seguridad: una responsabilidad de todos*. Moncloa, Junio 2011, Madrid.
- Gobierno de España (2008): *Plan de derechos humanos*. http://www.pazysolidaridad.ccoo.es/ficheros/documentos/29_Primer%20Plan%20DDHH.pdf (23/04/2013).
- Gobierno de España (2012): *Plan de derechos humanos. Informe de seguimiento. Noviembre de 2012*. Gobierno de España.
- Gobierno de España (2013): *Borrador plan de derechos humanos y empresas*. Borrador Gobierno de España.
- Gowan, Richard (2013): "Recomponer los nexos entre política, seguridad y desarrollo", *Europa y la democracia en el Norte de África: una segunda oportunidad*, Michou, Helene, Eduard Soler i Lecha y José Ignacio Torreblanca (eds.), Producción CIDOB edicions, Barcelona, pp. 13-26.
- Human Rights Watch (2009): *Bien engrasado. Petróleo y derechos humanos en Guinea Ecuatorial*. http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bhr0709spwebwcover_0.pdf (14/07/2013)
- MAEC (2013): *Ficha País-Marruecos*, Madrid.
- MAEC (2012a): *IV Plan director de la cooperación española*. Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- MAEC (2012b): *Ficha país de Guinea Ecuatorial*. http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/GUINEAECUATORIAL_FICHA%20PAIS.pdf (15/07/2013)
- MAEC (2011): *Informe coherencia de políticas para el desarrollo, periodo enero – diciembre 2010*, Gobierno de España.
- MAEC (2009): *Plan África*, Gobierno de España.
- MAEC (2008): *III Plan director de la cooperación española*. DGPOLDE, SECI, MAEC.
- MAEC (2007): *Hacia los objetivos del milenio. Una apuesta coherente en la lucha contra la pobreza. Informe del Gobierno español sobre el objetivo 8*, DGPOLDE.

- MAEC (2005): *II Plan director de la cooperación española*. DGPOLDE, SECI, MAEC.
- MAEC (2001): *I Plan director de la cooperación española*.
- Martínez, Ignacio; Medina, José; y Santander, Guillermo (2012): *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria*. Plataforma 2015 y más-FONGDCAM, Madrid.
- Meintjes, Garth (1997): "Human Rights Education as Empowerment: Reflection on Pedagogy", en Andreopoulos, G. J. y Claude, R. P. (eds.), *Human Rights Education for the Twenty-First Century*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia (EE.UU.), pp. 64-79.
- Michou, Hélène (2013): "Egipto: Estrategias de cooperación frente a una revolución inacabada", *Europa y la democracia en el norte de África: una segunda oportunidad*, Michou, Helene, Eduard Soler i Lecha y José Ignacio Torreblanca (eds.), Producción CIDOB edicions, Barcelona, pp. 73-86.
- Millán, Natalia; Santander, Guillermo; Aguirre, Pablo; y Garrido, Anabel (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*. Editorial 2015 y más, Madrid.
- Millán, Natalia (2014): "Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones", *Papeles 2015 y más*, nº17, febrero 2014, Madrid.
- Millán, Natalia (2010): "El caso de Suecia" y "El caso de España", en Alonso, José Antonio (dir.) (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo número 42. Fundación Carolina, Madrid, pp. 23-56 y 145-172.
- Muñoz, María del Carmen (2011): *Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea*. Editorial Reus, Madrid.
- Naciones Unidas (2011): *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas*.
- Naciones Unidas (2008): *Morocco. Universal Periodic Review*.
- Naciones Unidas (2006): *Resolución 60/251 por la que se aprueba el Consejo de Derechos Humanos*. Asamblea General de Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2005): *Programa mundial para la educación en derechos humanos*.
- Naciones Unidas (1993): *Declaración y programa de acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, 14-25 de junio de 1993, Viena.
- Naciones Unidas (1948): *Declaración universal de los derechos humanos*. Asamblea General de Naciones Unidas, París.
- Oficina Económica y Comercial de España en Malabo (2012): *Guinea Ecuatorial*. <http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4653483> (15/07/2013).

- Reardon, Betty (1997): "Human Rights as Education for Peace", en Andreopoulos, G. J. y Claude, R. P. (eds.), *Human Rights Education for the Twenty-First Century*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia (EE. UU.), pp. 21- 34.
- Reinos de España y de Marruecos (1991): *Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre los Reinos de España y Marruecos*, Rabat.
- Romeva, Raúl (1999): "Exportación de armas convencionales", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 67, pp. 95-102.
- Sanahuja, José Antonio (2007c): "Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana", en Freres, Christián, Susan Gratiús, Tomas Mallo, Anne Pellicer y José Antonio Sanahuja (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Fundación Carolina - CeALCI, pp.1-42.
- Sanahuja, José Antonio; Espinosa, Julia; y López, Esther (2005): "Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española", en Intermón Oxfam, *La realidad de la ayuda 2005-2006*. Intermón Oxfam, Barcelona, pp. 113-158.
- Torreblanca, José Ignacio (2013): "Introducción", *Europa y la democracia en el norte de África: una segunda oportunidad*, Michou, Helene, Eduard Soler i Lecha y José Ignacio Torreblanca (eds.), Producción CIDOB edicions, Barcelona, pp. 5-12.
- UNESCO (2005): *La convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes*. Sector de Ciencias Sociales y Humanas Sección de Migración Internacional y de Políticas Multiculturales, Editorial UNESCO, Francia.

SOBRE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS



La Plataforma 2015 y más somos 12 ONGD progresistas unidas para promover la participación ciudadana y la movilización social para demandar políticas coherentes con el desarrollo para todos los pueblos.

Defendemos propuestas que dignifican a todas las personas, del Norte y del Sur, porque vivimos en un mundo global que requiere de políticas globales que respeten y defiendan los derechos de todas las personas. Y para que esto ocurra debemos conocer la realidad, investigar las causas de la pobreza –y no sólo sus consecuencias– y la desigualdad, y ejercer presión política sobre los poderes públicos y organismos internacionales, de forma pacífica, propositiva y buscando el diálogo.

Fruto del trabajo de investigación y estudios de la Plataforma 2015 y más nació la **Editorial 2015 y más** donde, de manera independiente, se difunden y distribuyen los textos propios de nuestra actividad.

La divulgación de estos textos de análisis y propuestas para luchar contra la pobreza y construir un auténtico mundo en desarrollo se hace en torno a tres series temáticas:

- **El mundo en desarrollo** (agenda internacional de desarrollo y contexto global).
- **La política de desarrollo** (análisis de políticas de desarrollo y sistema de cooperación).
- **Las personas en el desarrollo** (participación de las organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales).

A su vez la Editorial 2015 y más presenta tres colecciones diferenciadas de publicaciones donde abordar con distinta intensidad los temas que nos preocupan:

- **Títulos**
- **Cuadernos**
- **Papeles** (en formato digital)



La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos

Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo

¿Existe un compromiso firme para integrar la defensa y promoción de los derechos humanos en las relaciones diplomáticas que España mantiene con otros países? ¿Ocupan los derechos humanos un lugar relevante en las tareas, agendas de trabajo y acciones desplegadas por los actores implicados en la política diplomática española? ¿Se han establecido mecanismos e instrumentos específicos que permitan incorporar de forma efectiva un enfoque de derechos en el diseño, seguimiento y evaluación de la política diplomática española? Este cuaderno recoge los resultados de un trabajo de investigación que trata de responder a estas y otras preguntas. Partiendo de una revisión de los principales documentos normativos y doctrinales existentes en la materia y un intenso trabajo de campo, el autor y la autora de la investigación han podido recabar la visión y opiniones de un nutrido grupo de personas de los ámbitos institucional, académico y de la sociedad civil. Los resultados y la síntesis de este trabajo se recogen en este documento.

El documento denuncia la brecha existente entre la sólida base normativa, jurídica e institucional existente en España en materia de derechos humanos y el papel secundario que estos desempeñan en la política diplomática española, y alerta sobre el creciente protagonismo que los intereses comerciales y económicos ocupan en la agenda de la acción exterior española. El análisis de casos concretos, como la relación de los sucesivos gobiernos españoles con el gobierno dictatorial de Guinea Ecuatorial, la reforma del principio de justicia universal, o la política migratoria de la UE, entre otros, ilustran cómo los objetivos económicos y en materia de seguridad se imponen frente a la promoción de los derechos humanos. Como cierre, se destacan los principales retos a los que la política diplomática española debe hacer frente en materia de coherencia de políticas para el desarrollo.

