

Los derechos humanos en la política diplomática española: un largo camino por recorrer

Guillermo Santander y Natalia Millán

Introducción y contexto

Un verdadero compromiso con el desarrollo humano, sostenible y equitativo debe trascender las limitadas capacidades de la política de ayuda y apostar por la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). Si bien las políticas de ayuda mantienen un relevante papel que desempeñar en el sistema internacional, existe un conjunto más amplio de políticas — como la comercial, la agrícola, la migratoria, la medioambiental o la de exportación de armas, entre otras— cuyos efectos condicionan en mayor medida las oportunidades reales de progreso de los países en desarrollo y contribuyen de forma más relevante a la conformación de un mundo más estable, justo y seguro. Así, lejos de recluir el trabajo por el desarrollo a la política de ayuda, la CPD reclama la necesidad de incorporar la visión del desarrollo en el conjunto de la acción pública, de tal forma que este objetivo impregne el diseño, ejecución, seguimiento e impacto del conjunto de las políticas desplegadas. De ahí la necesidad de someter progresivamente a estudio en qué medida determinadas políticas públicas integran cuestiones relativas al

desarrollo o permanecen ajenas —cuando no son contradictorias— a ellas.

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 cualquier Estado 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. Para el caso concreto de España, 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 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, como aquí se pretende. 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. Desde esta perspectiva, 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

“A pesar del discurso oficial y del mandato existente, la defensa de los derechos humanos desempeña un rol secundario dentro de la política diplomática española”

“Esta tarea solo ocupa un lugar relevante cuando es funcional, o al menos no entra en colisión, con el logro de los intereses nacionales”

”

Guillermo Santander, investigador asociado del ICEI
guillermosantander@icei.ucm.es

Natalia Millán, investigadora asociada del ICEI
natalia.millan@icei.ucm.es

Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Campus de Somosaguas. Finaca Mas Ferré, Edif. A
28223 Pozuelo de Alarcón, Madrid.
www.ucm.es/icei

¹ Investigador e investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Los autores agradecen el inestimable apoyo recibido a la *Plataforma 2015 y más*, así como la amabilidad mostrada por todas las personas que ofrecieron su atención, tiempo y conocimiento a través de las entrevistas personales realizadas.

diplomática española adquieren un especial interés.

A continuación se resumen las principales conclusiones derivadas del estudio financiado y publicado por la *Plataforma 2015 y más* bajo el título “La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo”, elaborado a partir de un proceso de investigación de carácter eminentemente cualitativo que incluyó un amplio trabajo de campo en el que se recabaron los juicios y visiones de un elevado número de personas de los ámbitos político, institucional, académico y de la sociedad civil. En él se podrá encontrar con mayor desarrollo y profundización los elementos que, necesariamente, se recogen aquí de forma más acotada.

Existencia de un sólido marco normativo

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 normativo 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.

Bajo nivel de prioridad política

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, atención e intensidad 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 que incluye temas como las migraciones o el abastecimiento energético— 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 de forma permanente 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 a esta política.

Se ha producido una significativa redefinición en la agenda de trabajo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), situando 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 dentro de este ámbito. 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, algunas de ellas ligadas a la estrategia denominada “Marca España”, 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.

Ausencia de mecanismos e instrumentos

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 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 fórmula que pautе de forma cerrada qué respuesta dar ante cada situación. Sin embargo, reconociendo el margen de decisión política que debe preservarse en cada contexto, sí parece conveniente que dicha decisión esté informada por, y en sintonía con, ciertas directrices o lineamientos que garanticen un trabajo eficaz en materia de defensa y promoción de los derechos humanos en el exterior.

Esta elevada discrecionalidad provoca claros efectos negativos en términos de la coherencia de esta política. Así, 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 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. En esta lógica cabe interpretar las relaciones diplomáticas que España mantiene con países como Guinea Ecuatorial, Marruecos o Arabia Saudí, por poner algunos ejemplos, en los que se vulneran los derechos humanos —y muy particularmente los de las mujeres— de forma sistemática. Y, del mismo modo, esta elevada discrecionalidad permite 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 gobierno en función del contexto y de los intereses en juego.

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 y el funcionamiento de la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y Doble Uso (JIMDDU). Estos elementos obstruyen de manera clara el circuito de información y monitoreo que debe funcionar entre gobierno y ciudadanía y que exige la coherencia de la política analizada.

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 (ODH) o la elaboración del I y II Plan de Derechos Humanos— el trabajo 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 se encarga de ello”— 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.

Elementos promotores y refractarios

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.

Trascendiendo a la propia política diplomática, 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 y a las grandes empresas— parece haber conducido a importantes retrocesos en el primero de esos elementos, la movilización de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada —a través de movimientos como el 15M, las distintas “mareas” o la Plataforma de Afectados por la Hipoteca— han actuado, en lo que se refiere al segundo de los elementos señalados, como diques 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 cuatrienales— lastran la consistencia temporal y la visión de largo plazo que esta política requiere.

Mientras el sistema multilateral, especialmente el marco de Naciones Unidas, ofrece a España un marco en el que ir desplegando una acción cada vez más responsable y comprometida con los derechos humanos, la Unión Europea parece desempeñar un rol más 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 Unión Europea 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 en materia migratoria– cuyos efectos a escala bilateral han resultado nocivos para la promoción y defensa de los derechos humanos.

Se están produciendo importantes retrocesos en materia de derechos humanos en España, que afectan especialmente a los colectivos más vulnerables.

En un mundo crecientemente interdependiente y globalizado, ningún país puede pretender ser coherente en materia de derechos humanos si no atiende, de forma simultánea, a la implicación que las diversas políticas públicas aplicadas tienen en los derechos humanos de su propia ciudadanía, es decir, en el ámbito doméstico. En este sentido, la drástica implementación de políticas orientadas a la austeridad y a la reducción del déficit público –inspiradas por una concepción marcadamente neoliberal de la economía–, junto con la capacidad de incidencia que han alcanzado determinados grupos de

interés estrechamente ligados a intereses privados, están generando un sistemático deterioro y retroceso de los derechos sociales en el ámbito nacional: la proliferación de los desahucios, las restricciones en los sistemas sanitario y educativo o la progresiva pérdida de derechos laborales constituyen algunos ejemplos al respecto.

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 las personas con dependencia o que padecen determinadas enfermedades crónicas y, muy particularmente, de los y las inmigrantes que viven en el país en situación irregular. La eliminación del derecho a la asistencia sanitaria que ha sufrido este último 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 nacional que socavan los niveles de coherencia con el desarrollo de cualquier política pública.

En conclusión: un largo camino por recorrer

Todo ello permite concluir que, más allá de las declaraciones y discursos oficiales, queda un largo camino por recorrer si se pretende integrar efectivamente la defensa y promoción de los derechos humanos como un pilar fundamental de la acción diplomática española. El escaso nivel de prioridad política otorgado a esta cuestión, y la ausencia de mecanismos e instrumentos para tal fin que de ello se deriva, provoca que la

defensa y promoción de los derechos humanos se vea sistemáticamente supeditada a la persecución de otras agendas e intereses, muy particularmente los de carácter económico y de seguridad. Esto no quiere decir que no exista un interés y preocupación por la defensa y promoción de los derechos humanos en el seno de la diplomacia española –obligada a ello, además, por mandato a tenor de la legislación nacional e internacional existente–, pero sí que esta tarea se lleva a cabo de forma claramente laxa y voluble. Así, la defensa y protección de los derechos humanos solo parece ocupar un lugar relevante en aquellas situaciones en las que se entiende que resulta funcional –o al menos no entra en colisión– con la consecución de otros objetivos que, desde una concepción marcadamente estrecha y recalcitrante, formarían el núcleo del denominado “interés nacional”.

En definitiva, si como se señaló al principio, el verdadero compromiso con el desarrollo exige su integración efectiva en el conjunto de la acción pública y, a la vez, su promoción aparece estrechamente ligada al trabajo por la defensa y protección de los derechos humanos, cabe decir que la política diplomática española está lejos de contribuir a este fin como debiera.

“La inexistencia de protocolos de actuación que orienten la acción y definan ciertas líneas rojas, genera una elevada discrecionalidad en la política diplomática española en materia de derechos humanos”

”

Referencias

- Santander, G. y Millán, N. (2014). “La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo”, Cuadernos 2015 y más, nº3. Plataforma 2015 y más, Madrid.
- Millán, N. (2013). “Marca España: ¿qué implicaciones tiene para el desarrollo humano?”. Cuadernos 2015 y más, nº1. Plataforma 2015 y más, Madrid.
- Millán, N; Santander, G; Aguirre, P; y Garrido, A. (2012). La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos. Plataforma 2015 y más, Madrid. El respeto a los derechos humanos.