

Comentarios y Aportaciones de las  
Organizaciones miembro de la Federación de  
Asociaciones de Defensa y Promoción de los  
Derechos Humanos-España al Borrador del  
Plan Nacional de Derechos Humanos de 27 de  
Diciembre de 2007

31 de Enero de 2008

## **OBSERVACIONES APDHE AL BORRADOR DE PLAN DE DERECHOS HUMANOS** de 27 de diciembre de 2007

### **Agradecimiento**

La Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE) agradece la deferencia con que el Gobierno de España, a través del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, ha recabado observaciones de las ONG de Derechos Humanos a propósito de este borrador de Plan de Derechos Humanos.

### **Valoración positiva**

El esfuerzo para establecer este Plan, largamente esperado, merece una valoración muy positiva dirigida principalmente hacia aquellos Departamentos que sin duda han dedicado especial atención a este compromiso del Gobierno. Merecen especial mención las aportaciones relativas a Política Exterior, Justicia e Interior, Medio Ambiente y Asuntos Sociales.

### **Participación crítica**

Las siguientes observaciones se formulan en actitud de abierta participación y las críticas que contiene se realizan con voluntad constructiva.

### **Algunas insuficiencias importantes**

#### ***1. Coordinación interministerial y autonómica***

El borrador menciona la necesidad de coordinación interministerial e interterritorial (objetivo IX), aunque sobre la segunda parece menos optimista cuando prevé sistematizar las acciones de los poderes públicos "al menos de ámbito estatal".

Sin embargo, no parece avanzar, ni siquiera en plan borrador, sobre qué tipo de mecanismos utilizará la Presidencia del Gobierno para asegurar tal coordinación. Sirve de ejemplo la única previsión que se realiza en este campo dentro del capítulo de Política Exterior (Apdo. 2.2.1.). Allí se propone muy acertadamente el fortalecimiento de la Oficina de Derechos Humanos, única dedicada específicamente a este tema en el conjunto de la Administración, que está funcionando muy bien, a pesar de tener un rango institucional excesivamente bajo respecto de su importancia real, y además se ve sobrecargada por la ausencia de interlocutores específicos sobre esta materia en los demás ministerios. Aunque se anuncia que el Plan de Derechos Humanos concierne también a la política tanto exterior como interior (sorprende tener

que decirlo), de hecho persiste la herencia de la idea de que este asunto es cosa del extranjero. Por eso se entiende que sea especialmente en el citado apartado 2.2.1 donde se enuncia alguna misión *concreta* que exige coordinación interministerial “para, por ejemplo, responder las solicitudes de información de los mecanismos especiales de las Naciones Unidas”. Para España se adivina solo una voluntad de coordinación entre Justicia e Interior, materializada en la redacción del borrador y experimentada en algunas tareas como la del diseño del Mecanismo Nacional del Protocolo contra la Tortura.

Dicho con otras palabras, estimamos modestamente y salvo mejor opinión que este plan revela una ausencia de liderazgo *explícito* de la Presidencia del Gobierno, manifiesto en la falta de concreción sobre la coordinación; en la ausencia de algunos temas como el de la vivienda, después de haber recibido España la visita del correspondiente Relator de las Naciones Unidas; o el de la Cultura; o el de las Administraciones Públicas (por ejemplo, atribución y normalización de funciones específicas sobre Derechos Humanos en los organigramas ministeriales); o el de las vías de aplicación del Plan en el marco autonómico ... Este silencio sobre la Presidencia, unido al hecho de que unos ministerios parezcan haber trabajado el tema y otros no tengan nada o casi nada que decir, produce la sensación, seguramente incorrecta, pero bien explicable, de que se proyectan paredes de un edificio cuya cúpula está sin dibujar.

## ***2. Institución Nacional de Derechos Humanos según los Principios de París***

Vale la pena mencionar que hasta el presente se hace valer que la Institución Nacional de Derechos Humanos en España *es* la Defensoría del Pueblo.

Esta idea es comprensible reliquia de al menos dos hechos:

1. El carácter inicialmente embrionario de la debida atención a los deberes contraídos por el Estado español mediante la ratificación de los Pactos y demás Tratados Internacionales de Derechos Humanos, sucedida a lo largo de un proceso que apenas estaba iniciado en el momento de aprobar la Constitución en 1978.
2. La aprobación de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (abril, 1981), anterior al establecimiento de los “Principios de París” –que definen las competencias, constitución y funcionamiento de una Institución Nacional de Derechos Humanos– aprobados por la Comisión de Derechos Humanos (marzo de 1992), apoyados por la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia de Viena (1993), y respaldados por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 48/134 del 20 de diciembre del mismo año de 1993.

Es, pues, lógico que la Defensoría del Pueblo, con las competencias y facultades que le confiere su LO, no pueda asumir la plenitud de funciones de

una Institución Nacional de Derechos Humanos en la línea de unos Principios que dicha LO no podía conocer.

Pero que esto sea comprensible no debe ocasionar un bloqueo de los objetivos a cubrir en la actual fase de desarrollo del Estado de Derecho en España, de cuya necesidad da fe el mero hecho de que por primera vez se plantee seriamente el proyecto de crear un Plan Nacional de Derechos Humanos.

No es momento de profundizar en esta cuestión, baste decir que la Defensoría tiene funciones básicamente dirigidas a la recogida e investigación de quejas ciudadanas relativas a actuaciones de la Administración Pública y relativas a derechos reconocidos en el Título I de la Constitución. Aunque ocasionalmente su LO le reconozca la facultad de actuar de oficio, todo el diseño de la institución se refiere a la investigación de hechos sucedidos y a los ámbitos de las Administraciones Públicas.

En cambio un simple examen superficial de los "Principios de París" deja patente la capacidad de la Institución Nacional para la promoción de los Derechos Humanos, para la prevención de sus violaciones y no solo para la investigación de las sucedidas. Tiene un carácter de total iniciativa en todos los ámbitos, incluido el legislativo, y desde luego el social. Produce dictámenes, informes recomendaciones. Estimula la enseñanza de los Derechos Humanos en todos los campos desde el escolar hasta el investigador. Debe mantener relaciones intensas con las organizaciones de la sociedad civil interesadas en los Derechos Humanos. Se dirige a la opinión pública. Y hasta tal punto se distingue de una defensoría que se le prescribe que mantenga la coordinación con los *demás* órganos encargados de promoción y protección de los Derechos Humanos, citando "en particular, *ombudsman*, mediadores y otras instituciones similares".

Un planteamiento riguroso de Plan Nacional de Derechos Humanos no puede prescindir de la configuración de una Institución Nacional conforme con los principios de las Naciones Unidas. Ello conlleva a nuestro juicio la siguiente alternativa:

- O bien se tramita una modificación muy sustancial del perfil de competencias y funciones institucionales del Defensor del Pueblo, de modo que ahora ya sea capaz de operar como una reconocible Institución Nacional de Derechos Humanos,
- O bien se crea la Institución Nacional, estableciendo en concreto el modo de su obligada cooperación con la Defensoría del Pueblo en la medida en que sus competencias y facultades la vinculan con determinados aspectos del proyecto.

Preferiríamos la segunda solución, que ofrece mayor margen para la creación de algo nuevo, sin implicar el peso de reformar tan sustancialmente una institución dotada ya de prestigio y trayectoria social. Debe quedar claro, por

último, que se trata aquí de resolver una cuestión institucional y objetiva, y no, en ningún modo, de “combatir” contra la Defensoría del Pueblo o censurar su actuación actual.

### ***3. Nuestra propuesta concreta de Comisión Nacional de Derechos Humanos***

Con expresa referencia a la figura de las mencionadas Instituciones Nacionales la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos ha propuesto en medios gubernamentales y en repetidas ocasiones una propuesta concreta y estructurada de lo que podría ser este organismo, que nunca ha conseguido obtener el menor eco práctico, aparte de la educada expresión de que será considerada con atención.

En una práctica nota que concluye el capítulo introductorio del borrador de Plan, se sugiere que para dar cuerpo al deseo de participación de la sociedad civil se inserte un procedimiento de consulta con ONG e Institutos... La consulta que ahora se celebra merece, efectivamente, ser estructurada en una forma sostenible de comunicación fluida. Solo añadiríamos que esta presencia participativa de la sociedad civil no puede agotarse en la fase de preparación del Plan, sino que necesariamente ha de pervivir durante su ejecución.

No otra cosa se pretende con la iniciativa de la Comisión Nacional que se sugiere una vez más como tema de debate activo y abierto.

#### **Cuestiones de detalle**

La lectura del borrador suscita numerosas observaciones, ya sea para abundar y subrayar, ya sea para completar y en algún caso proponer tal o cual crítica parcial y concreta.

Estimamos sin embargo que este tratamiento más detallado debería ser objeto de ulteriores reuniones de trabajo. Entrar ahora en tales detalles podría contribuir a desdibujar las dos o tres observaciones básicas que se han expresado más arriba.

Quede esta tarea pendiente. Reiterando la voluntad de participación constructiva que anima enteramente este documento y el agradecimiento por haberlo solicitado, en Madrid, a 28 de enero de 2008,

Fdo. Manuel Ollé Sesé  
Presidente

## **Comentarios al Plan Nacional de Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos de Catalunya**

No creemos que se deba aprobar el plan de derechos humanos en su forma actual por diferentes motivos:

- Consideramos que no es oportuno aprobarlo ahora, justo antes de las elecciones y de forma precipitada, ya que el compromiso para su redacción se adquirió al inicio de la legislatura y someterlo ahora a una evaluación por parte de las asociaciones de la sociedad civil parece más un acto electoral que otra cosa.
- En general, el plan resulta un poco descompensado, con partes incoherentes y parece más un balance de lo hecho que un plan de futuro.
- Al no existir una calendarización de acciones, el plan resultará muy difícil de evaluar y dificultará su seguimiento.
- El plan no prevé ninguna acción en relación al Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas al que deberá someterse España en 2010, y para el que será necesaria, tal y como indican las directrices del Consejo, una amplia participación de la sociedad civil. Consideramos que España debería empezar a planificar y calendarizar este mecanismo.
- Durante el año 2008 España formará parte de la troika del Chairmanship in Office de la OSCE. Tras la presidencia de 2007 y su incidencia en la dimensión humana y los derechos humanos, España debería realizar algún tipo de seguimiento de las acciones iniciadas.
- No hay referencia alguna a las modificaciones legislativas internas para revisar las sentencias internas ante sentencias condenatorias del TEDH (tema tratado en la reciente entrevista con el Ministerio de Justicia)
- Se habla de valorar la posibilidad de firmar y ratificar los convenios internacionales todavía pendientes sin hacer referencia alguna al Convenio sobre trabajadores migrantes y a los Protocolos Adicionales núms. 4, 7, 12 y 13 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sí que es verdad que aparece una referencia al Protocolo núm. 4 (ver, en especial, el pie de página núm. 6). Consideramos que por error se nos pasó esta versión que pone de manifiesto la falta de voluntad política de ajustar nuestra legislación, sobre todo en materia de extranjería, a la normativa internacional.
- Nos parece una falta de coherencia que en el plan se establezca, en materia de relaciones bilaterales, que "España seguirá instando a los países que mantienen la pena capital en sus códigos penales a establecer una moratoria sobre la misma con miras a su abolición...". La falta de coherencia viene determinada por la existencia en el art. 15 de la Constitución española de una referencia a la aplicación de la pena de muerte en caso de conflicto armado. Esta falta de coherencia se agrava al observar que entre los temas prioritarios a modificar en una futura reforma de la Constitución no figura referencia alguna al art. 15.

Si bien es verdad que este Plan de Derechos Humanos contiene algunos aspectos muy positivos, consideramos que requiere mayor reflexión y tiempo para un análisis de la sociedad civil y mayor compromiso por parte de las autoridades en materia de derechos humanos.

## **PROPUESTAS DE CEAR AL BORRADOR DEL PLAN DE DERECHOS HUMANOS**

### **1. Respecto al punto 3.11:**

Como miembros de la Red Española contra la Trata de Personas, en la que participan 22 Organizaciones No Gubernamentales y organismos que trabajan en la lucha contra la trata de personas en España, se han recomendado una serie de propuestas concretas que podrían incluirse en este apartado: Desde las organizaciones miembros de la Red que trabajamos directamente con las víctimas de trata, nos preocupa en particular la terrible situación en la que se encuentran las mujeres y niñas víctimas de esta lacra.

A día de hoy, lo habitual es que las víctimas carezcan de la información y acceso a los mecanismos necesarios para poder salir de la situación de explotación severa en la que se encuentran. Esto, en gran parte, se deriva de la falta de adaptación del derecho interno a los instrumentos internacionales aplicables en España, tales como el Protocolo de Palermo contra la Trata de Personas<sup>1[1]</sup> y a la falta de transposición de Directivas comunitarias relevantes en la materia<sup>2[2]</sup>.

Queremos resaltar que en el año 2003 la Comisión Mixta Congreso-Senado de los Derechos de la Mujer recomendó una serie de medidas necesarias para combatir la trata y garantizar los derechos de las víctimas, complementada posteriormente en el 2007 con conclusiones y recomendaciones aprobadas por la Ponencia sobre la situación de la prostitución. Por otra parte en el 2005, en el seno de la Unión Europea se aprobó un Plan contra la Trata de seres humanos. Por su parte la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) aprobó en el Consejo Ministerial de Maastricht un Plan de Acción contra la Trata, vinculante para todos sus miembros, incluyendo España<sup>3[3]</sup>. En gran medida, estos compromisos asumidos por España no han sido aún implementados.

Tomando en consideración esta realidad, estimamos que es de urgente necesidad la implantación de medidas específicas para combatir la Trata de personas ya que, como hemos mencionado, constituye una gravísima violación de los derechos humanos, así como una situación que merma la dignidad de las personas y que atenta contra su libertad. La necesidad de impulsar dichas medidas nace de nuestra experiencia de trabajo con las víctimas y colaboración con las administraciones, así como del análisis y estudio de numerosos informes, estudios e investigaciones, realizados tanto por organismos estatales como no-estatales.

Las medidas que las organizaciones miembros de la Red consideramos de mayor importancia e incidencia para una lucha integral contra el fenómeno de

---

la trata de personas, vienen resumidas a continuación. Esperamos que sean de su interés y les solicitamos, como ya se ha dicho, que se tomen en consideración a la hora de preparar el programa electoral de su partido.

- Adoptar una política de tolerancia cero frente a la Trata de las personas y activar el conjunto de los poderes públicos hacia una respuesta integral y coordinada.
- Impulsar decididamente las políticas para la lucha contra la trata y la protección de los derechos de las víctimas. En este ámbito, es fundamental la finalización y aprobación de un Plan de Acción contra la Trata de Seres Humanos, con una perspectiva de protección de los derechos de las víctimas y a través de un proceso que incluya a la sociedad civil.
- Establecer y fortalecer un sistema de detección y protección integral de todas víctimas de Trata, con independencia de que colaboren con las autoridades interponiendo denuncia contra los autores del delito, a través de un protocolo de actuación entre los actores principales involucrados: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, otros órganos relevantes de la Administración y organizaciones que participan en la protección, asistencia y reparación a las víctimas.
- Implementar los instrumentos internacionales – legales y políticos – ya vinculantes para España en materia de la lucha contra la trata, ratificar la Convención del Consejo de Europa contra la Trata de Seres Humanos y transponer la Directiva 2004/81/EC.
- Identificar, o crear en su caso, un organismo a nivel estatal que tome responsabilidad y coordine las actuaciones adoptadas para la lucha contra la trata en general, y el Plan de Acción contra la Trata de Seres Humanos en particular y que evalúe la implementación de la ley, las estrategias y la situación de la trata en España.
- Reforzar los recursos existentes con los medios económicos y personales imprescindibles para garantizar la eficacia en la lucha contra la Trata.

## **2. Respecto al apartado 5.1:**

Proponemos incorporar en este punto las aportaciones del documento **Migraciones y asilo en la sociedad global - 19 propuestas de CEAR. (Anexo1)**

## **3. Respecto al apartado 5.1.2 :**

Respecto a la puesta en marcha del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación CEAR como miembro de la Red ENAR, propone: que este organismo contenga como principales competencias:



- **Asistencia a las víctimas de discriminación por su origen racial o étnico a la hora de tramitar sus denuncias, con vistas a defender sus derechos ante instituciones y tribunales.**

Esta es sin duda la competencia de mayor importancia dentro de las funciones de este organismo. Como ya se ha señalado las asociaciones que hemos venido asistiendo a las víctimas de discriminación y violencia racista hemos sido poco numerosas y hemos recibido poco apoyo.

Además las víctimas de este tipo de discriminación y violencia nunca han denunciado de forma masiva, generalizada y clara. Las causas principales son su falta de información y orientación sobre sus derechos y sobre como denunciar este tipo de violencia y discriminación, la falta de formación y sensibilidad de los diferentes agentes sociales y jurídicos en este país sobre esta cuestión, y en los supuestos de agresiones sufridas por agentes de la autoridad, claramente el miedo. Además estas víctimas no conocen la existencia de nuestras asociaciones. Solo un número mínimo acuden a nuestros servicios, nunca se sabrá que porcentaje al no existir cifras claras que sirvan de contra fuente. Suelen acudir personas de origen extranjero que ya llevan mucho tiempo en nuestro país, jamás o muy pocas veces acude un extranjero recién llegado.

Por esto es importante que el Consejo asuma directamente la responsabilidad de atender a las víctimas, y no las asociaciones, quienes si pueden ayudar en esta labor, mediante convenios o acuerdos al respecto, con una buena coordinación en este sentido mediante las comisiones u órganos colegiados que se establezcan. Recordar que el principal objetivo de este consejo es que se salgan a la luz un mayor número de casos de discriminación. Sin el trabajo directo del consejo, el número de casos seguirá siendo mínimo. Lo cual sin duda sería un fracaso en el funcionamiento de este consejo.

Corresponde por lo tanto al consejo, realizar la atención directa. Para ellos debería existir una oficina al menos por provincia. Esta oficina no solo debería encargarse de recoger datos sino también en compararlos con los que tengan otras fuentes como los colegios de abogados o las asociaciones. En este sentido, la formalización de acuerdos de colaboración con Instituciones similares en cada provincia o Comunidad Autónoma (Ararteko, Sindic de Greuges, etc...), o a nivel estatal (Defensor del Pueblo), podría ser muy importante y muy útil.

La función de estas oficinas debería ser por lo tanto "fiscalizar" la actividad del consejo, a la vez que el Consejo fiscalizaría su actuación diaria, cooperando en todo momento y ofreciendo otras cifras y otra visión sobre este fenómeno. La relación debería ser también en el seguimiento de cada caso individualizado.

- **Fomentar la eliminación de las diferentes formas de discriminación y fomentar las buenas relaciones entre los miembros de todos los diferentes grupos que componen la sociedad**

- **Ofrecer formación sobre esta temática y sobre como reconocer un caso de discriminación y como actuar.**
- **Hacer un seguimiento del contenido y los efectos de la legislación y los actos administrativos de su competencia en lo que concierne a la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia y elaborar propuestas, si procede, con objeto de modificar la legislación en cuestión.**
- **Prestar asesoramiento a los poderes legislativos y ejecutivos para mejorar la reglamentación de los ámbitos de su mandato.**
- **Litigar acudiendo a los Tribunales u otras autoridades judiciales**

Determinar la posibilidad de accionar ante la Justicia por parte del Consejo, al menos, de su estructura administrativa y de asistencia, es otro punto clave de sus funciones y del logro de sus objetivos.

- **Atender quejas y peticiones sobre casos excepcionales y mediar en su solución, ya sea por conciliación amistosa o dentro de los límites fijados por la ley, mediante la adopción de decisiones jurídicamente apremiantes**
- **Estar debidamente habilitado para recopilar pruebas, y poder publicar estadísticas e informaciones sobre la situación de racismo y xenofobia**

Este sin duda un problema esencial en la lucha contra el racismo en España. Es importante que se publiquen y se analicen no solo estudios sociológicos sino también las cifras de denuncias que irán aumentando en la medida en que el consejo asuma la responsabilidad de atender directamente a las víctimas. Como muchos informes internacionales indican respecto a nuestro país carecemos de este tipo de información.

En este sentido incidir en la importancia de realizar un seguimiento del tratamiento de los medios de comunicación sobre el fenómeno migratorio y los extranjeros en nuestro país, elaborando recomendaciones hacia ellos, que mitiguen la creación que se está dando de prejuicios y estereotipos hacia ellos.

En este sentido, es importante que este organismo se coordine con las organizaciones que recogen casos para comparar las cifras. Contrastando cifras se podrán deducir pautas y realidades. En todo caso es importante que la relación con las organizaciones sea importante y fluida, especialmente en este ámbito.

- **Emitir dictámenes sobre las normas de práctica antidiscriminatoria en ámbitos específicos, que pueden ser coercitivas o de aplicación voluntaria**

Estos dictámenes podrían ser utilidad en la puesta en marcha de legislaciones y prácticas administrativas, dirigidas a población sensible a sufrir actos racistas, y podrían tener su importancia en el ámbito judicial, como ya se ha señalado.

- **Fomentar y reforzar los programas de formación de grupos específicos, sin menoscabar, sino complementando la formación que corresponde a las organizaciones profesionales interesadas**

Este es un elemento esencial para recoger casos de discriminación con rigor y sin confundir situaciones y supuestos de hecho. Obviamente es importante que existan ciertas pautas comunes de lo que realmente constituye discriminación para que las cifras que se obtengan puedan compararse y referir a cierta realidad discriminatoria.

- **Fomentar la sensibilización del público en general sobre las cuestiones relativas a la discriminación y elaborar y publicar informaciones y documentos pertinentes**
- **Apoyar y fomentar las actividades de las organizaciones con objetivos similares a las funciones del Consejo**

Todos estos objetivos que deseamos pueda cumplir el Consejo, para mejorar la lucha contra el racismo en nuestro Estado, no van a ser posibles, lo hemos reiterado, sin una colaboración y coordinación con las organizaciones de víctimas y quienes llevan años especializadas en esta pugna, sea desde la perspectiva jurídica como educativa y de sensibilización.

Por eso, consideramos fundamental que aparte de la coordinación que se produzca en los órganos decisorios y colegiados del Consejo, existan recurso y convenios hacia estas organizaciones, en materia de informes, asistencia legal, acceso al Consejo, recogida de casos, etc... Eso sí, sin suplir en ningún caso las funciones a realizar por la Administración, ni su estructura, para reforzar la lucha institucional frente al racismo y la xenofobia y para evitar que la lucha por unos recursos pueda desembocar en una desunión asociativa, y en la falta de un accionar común.

## **ANEXO 1**

### **Migraciones y asilo en la sociedad global - 19 propuestas de CEAR**

CEAR es una ONG que desde 1979 se dedica a la defensa de los refugiados y de los migrantes en situación de vulnerabilidad, tales como menores, mujeres, extranjeros necesitados de protección internacional no contemplados en la Convención de Ginebra de 1951 o los subsaharianos que no han sido repatriados. En función de tales objetivos, desde hace tiempo CEAR está implicada en los principales foros sobre la inmigración porque, como explica el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), este siglo

se está caracterizando por el desplazamiento humano en “flujos mixtos” en los que coinciden inmigrantes económicos y desplazados forzosos. Las causas del éxodo están cada vez más interrelacionadas y la protección de los refugiados depende de la comprensión de las pautas que determinan las migraciones en la era actual. Partamos de algunas cifras no siempre conocidas:

- En el mundo hay 40 millones de refugiados y desplazados internos. Sólo el conflicto de Irak ha provocado casi cuatro millones y medio, mientras que desde hace seis décadas millones de palestinos están en el exilio.
- La Europa de los 25 reconoció en 2005 a 25.000 refugiados en total, la misma cantidad que acoge un solo país, Siria, cada mes.
- España reconoce una media de 200 refugiados al año, mientras que deniega la protección de este estatuto a alrededor de cinco mil personas al año.
- Al mismo tiempo, España es uno de los países europeos que va a necesitar más migrantes en los próximos años para mantener su grado de bienestar. Eurostat cifra en 40 millones el número de inmigrantes que requerirá Europa en los próximos 30 años. Un estudio de la Universidad Autónoma de Barcelona, *España 2020: un mestizaje ineludible*, maneja una proyección de entre cuatro y siete millones de trabajadores extranjeros.

La primera reflexión que nace de estas cifras es que España va a experimentar una transformación importantísima, que necesitamos de la inmigración y que el actual esfuerzo de solidaridad, por lo menos con los refugiados, es ínfimo. La experiencia de CEAR en estos últimos años confirma que los desafíos que plantean las migraciones tenemos que abordarlos en los países de origen y que en España debemos concentrar todos nuestros esfuerzos en la mejora de la convivencia, pensando sobre todo en el futuro inmediato.

Propuestas como las presentadas recientemente por Coalición Canaria en el Congreso de los Diputados plantean dos problemas esenciales. En primer lugar, trasladan y alimentan un mensaje de rechazo a los extranjeros e intentan endurecer aún más la vida de los que están en nuestro país, pensando que la degradación de sus condiciones de vida disuadirá a otros de venir. Estas medidas sólo traen sufrimiento, focos de marginación y a la larga, tensiones sociales. Los partidos políticos tienen responsabilidades municipales y saben que, al acercarse a la realidad de pueblos y ciudades, la marginación sistemática hace imposible la convivencia.

Las migraciones han transformado profundamente nuestra sociedad en los últimos años y plantean desafíos inaplazables. En las condiciones adecuadas, son un potente motor de prosperidad para los países de origen y los de destino. España puede hacer más en este ámbito, empezando por proponer un modelo migratorio más abierto. Los Estados europeos que sepan gestionar bien las migraciones marcarán la diferencia en los próximos años.

Consideramos que es el momento de avanzar hacia la definición de nuevas políticas de migración y asilo en los ámbitos nacional y comunitario y promover una mayor vinculación entre migraciones y desarrollo. En este sentido, CEAR plantea estas veinte propuestas:

## **1. Un enfoque más abierto y flexible de las migraciones.**

Ningún Estado, ninguna organización social, desea el escenario actual: miles de personas ahogándose en el mar tratando de llegar a Europa. Pero el cierre de fronteras no es la solución. Es urgente proponer alternativas y mecanismos regionales para la gestión de las migraciones. España debe promover dentro de la UE una política migratoria menos restrictiva, más flexible y generosa, reduciendo la carga administrativa de los actuales acuerdos y facilitando la llegada y movilidad de los extranjeros no comunitarios.

Una propuesta concreta es el sistema de migraciones "circulares": a través de visados plurianuales, sin restricción de entrada y salida, y eliminando las limitaciones geográficas y sectoriales que impone el actual sistema, la circulación de personas contemplaría un modelo más dinámico y realista<sup>4</sup>. Una versión expandida y ampliada en el tiempo del "visado de búsqueda de trabajo" (contemplado por la actual legislación española) eliminaría mucha de la burocracia y de los costes de eficiencia de la contratación en origen.

Más allá de la aplicación de un nuevo sistema de visados, la colaboración con los países de origen pueden reflejarse en medidas que garanticen el fortalecimiento institucional. Una propuesta es la creación de agencias de emigración que faciliten toda la información necesaria: formación previa a la salida, información en los países de destino, servicios legales, apoyo para el retorno y ayudas sociales. Algunos gobiernos (Indonesia, Filipinas o Sri Lanka) ya ofrecen una serie de servicios para el emigrante, sin embargo, son todavía pocos los Estados que se involucran en la regulación de la salida de sus ciudadanos<sup>5</sup>.

## **2. La suavización del control de fronteras en aras de una mayor garantía de los derechos humanos.**

España y otros países europeos han negociado y negocian con países de su entorno acuerdos para contener las migraciones. Esta política ha determinado la formación de "bolsas" de refugiados, en muchos casos con estatuto reconocido bajo mandato del ACNUR, que no pueden acudir a Europa para solicitar auxilio. En muchos ocasiones, la interceptación de barcos en alta mar determina que los refugiados sean devueltos sin tener opción a pedir protección. Los gobiernos europeos deben corresponsabilizarse de la suerte de las personas que quieren llegar a territorio europeo, pero no pueden por el aumento en el control de las fronteras. Para ello, CEAR propone:

---

<sup>4</sup> Se entiende por "migraciones circulares" la estancia temporal de trabajadores extranjeros en un país durante el tiempo que dura su contrato de trabajo, a cuya finalización regresan al de origen.

<sup>5</sup> Intermón Oxfam: *Puertas al mar*. Octubre de 2007.

- La presencia de España en países como Senegal o Mauritania, con el objetivo de frenar la salida de migrantes, debe suponer también el respeto a los derechos humanos de los migrantes que se quedan en esos países a partir de indicadores anuales (como la ausencia de violencia en las repatriaciones, el respeto a la mujer...) y vincular la ayuda al desarrollo de esos países a su cumplimiento. **Puede resultar delicado aportar argumentos a favor de vincular la cooperación al desarrollo al cumplimiento de determinadas exigencias por parte de los gobiernos occidentales pues, como viene ocurriendo, se suele instrumentalizar a favor de intereses políticos y económicos. La cooperación al desarrollo debe estar desligada de este tipo de intereses y motivarse en combatir las causas estructurales que se encuentran tras la pobreza y el subdesarrollo. En especial, para este caso, los indicadores relacionados con la migración suelen instrumentalizarse y condicionar la ayuda al desarrollo a cambio de exigir a los países de origen y tránsito controles férreos a los flujos migratorios sin suficientes garantías de derechos. La ayuda al desarrollo se destina al conjunto de la población de los países empobrecidos. Vincular la ayuda a la colaboración o falta de colaboración de los gobiernos de los países de origen con el control de la migración irregular o al cumplimiento de determinados indicadores, puede suponer en la práctica, penalizar a la población por las decisiones políticas de sus gobiernos. Por este motivo, creemos que este punto debe abordarse con todas las precauciones posibles.**

- A CEAR le preocupa que las víctimas directas de las políticas de externalización de fronteras sean los refugiados. Por ello, plantea que, como alternativa, se activen los mecanismos de acción urgente a través de las delegaciones diplomáticas, según lo previsto en el artículo 4.2 del Reglamento de Asilo. Hasta ahora este artículo se ha aplicado en circunstancias sumamente excepcionales. CEAR propone que la posibilidad de solicitar asilo en misiones diplomáticas no sea excepcional y que se activen mecanismos para agilizar las tramitaciones y en su caso los traslados a España.
- Es evidente la necesidad de un protocolo de actuación en los casos de interceptación de buques que garantice el acceso al derecho de asilo a través de entrevistas con presencia de ACNUR. Esta fue una petición que CEAR hizo en el caso del buque *Marine I* y finalmente ACNUR determinó que algunas personas merecían protección internacional.
- La actuación de las autoridades españolas en el exterior, cuando tienen un control directo sobre la situación y determinan el destino de los migrantes, debe estar sometida a las garantías constitucionales y a mecanismos de supervisión judiciales e institucionales como el Defensor del Pueblo.
- La creación de un mecanismo institucional para revisar el impacto de los acuerdos de readmisión en los derechos humanos de los migrantes.

### **3. La revisión del concepto de refugiado.**

Según la Convención de Ginebra de 1951, refugiado es aquella persona que huye de su país "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones

políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”. Redactada en la atmósfera posterior a la Segunda Guerra Mundial, este concepto es hoy insuficiente ya que excluye, por ejemplo, a las personas perseguidas por razones de género, a las personas cuyos derechos sociales, culturales y económicos han sido gravemente vulnerados o a los llamados “refugiados medioambientales”, los protagonistas de los desplazamientos forzados causados por desastres climáticos y naturales (huracanes, terremotos, sequías severas, deforestación) como ambientales no naturales (Chernobil y Bhopal)<sup>6</sup>.

En este sentido, reconocemos los avances producidos en España en esta legislatura con la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, que indirectamente ha reformado la Ley de Asilo, y las sentencias judiciales que han concedido el estatuto de refugiado en situaciones de persecución por estos motivos. Sin embargo, entendemos que se deben incrementar de forma sustancial los índices de protección a las personas que solicitan asilo en España por estas razones y, en particular, con el reconocimiento en la Ley de Asilo.

#### **4. La atención especial a los refugiados vulnerables.**

La normativa europea incluye a lo largo de todo su articulado disposiciones concretas, especialmente en cuanto al procedimiento y las condiciones de acogida, que han de tenerse en cuenta en relación con solicitantes de asilo especialmente vulnerables como son menores, víctimas de tortura u otras experiencias traumáticas y casos de persecución por género. Para este tipo de casos, debe establecerse explícitamente en la normativa española la no aplicación de procedimientos acelerados.

#### **5. La eliminación del procedimiento de inadmisión a trámite.**

CEAR propone la eliminación del procedimiento de inadmisión a trámite y la creación de un procedimiento acelerado para las solicitudes formuladas en frontera, de acuerdo con la directiva de procedimientos. Asimismo, propugna que la admisión a trámite de una solicitud de asilo conlleve para su titular la concesión inmediata del permiso de trabajo, ya que por ahora deben aguardar seis meses.

---

<sup>6</sup> La necesidad de redefinir el concepto de refugiado quedó implícita en el discurso del responsable de ACNUR, António Guterres, el 1 de octubre con motivo de la 72ª sesión de apertura del Comité Ejecutivo de este organismo del sistema de Naciones Unidas: “Muchas personas simplemente evitan morir de hambre. Cuando salir no es una opción sino una necesidad, se trata de algo más que de pobreza. Por otro lado, los desastres naturales son cada vez más frecuentes, de enorme magnitud e impacto devastador. Casi todas las previsiones de los efectos a largo plazo del cambio climático predicen la expansión de la desertificación, al punto de destruir las posibilidades de vida en muchas partes del mundo. Y por cada centímetro que sube el nivel del mar, habrá un millón más de personas desplazadas”. “En mi último viaje al sur de África –añadió Guterres-, los gobiernos tenían claro que la población de Zimbabwe buscaba asilo debido a la persecución y que debían obtener el reconocimiento de la condición de refugiado. ¿Pero qué debían hacer con las personas que simplemente alegaban tener hambre y no podían encontrar los medios para mantener a sus familias? ¿Podemos enviarlas de vuelta a tales condiciones de carencias extremas?”.

## **6. La participación en los programas de reasentamiento de ACNUR.**

Una de las soluciones duraderas que ACNUR propone para la situación de los refugiados es el reasentamiento en un tercer país, cuando no es posible su repatriación o su integración en el país de acogida. A pesar de ser una opción de carácter excepcional, hoy 26 países abren cada año sus puertas a numerosos refugiados que se encuentran en situaciones crónicas. Canadá, por ejemplo, acoge unos diez mil refugiados anualmente a través de sus programas de reasentamiento. Brasil acogió en septiembre de 2007 a cien palestinos que se encontraban en una situación límite en la frontera de Siria con Irak.

Ante la exigua tasa de reconocimiento del estatuto de refugiado y la tendencia a frenar las migraciones en los países de tránsito, consideramos que, como octava potencia mundial, España debe asumir un mayor compromiso con los refugiados, especialmente con los más vulnerables. Una vía posible es abrir cada año una cuota de reasentamiento. CEAR ha hecho propuestas al Gobierno para el traslado a España de un grupo de treinta mujeres refugiadas (en su mayoría de la República Democrática del Congo y Costa de Marfil) que sufren una situación extrema en Marruecos. También hemos propuesto el traslado a través de reasentamiento de refugiados iraquíes.

## **7. La inclusión de los refugiados y desplazados internos en las contrataciones en origen.**

Como ya se ha apuntado, España es uno de los países europeos que necesitará más inmigrantes en los próximos años para mantener su grado de bienestar. Nuestra política migratoria actual se apoya esencialmente en los contingentes y las contrataciones en origen. Después del proceso de regularización de 2005, el Gobierno se ha esforzado por exprimir este modelo y hoy se producen más de 200.000 contrataciones anuales en origen. Sin embargo, diferentes analistas calculan que España necesita al menos 400.000 inmigrantes cada año para mantener su ritmo de crecimiento económico y el número de entradas irregulares crece sin cesar. Cerca de un millón de personas viven hoy en España como inmigrantes irregulares, un número mucho más allá de lo aceptable.

CEAR propone que entre este número se identifiquen un porcentaje de refugiados (no se trataría propiamente de contratación "en origen", sino de un tipo de reasentamiento). En este caso, a través de ACNUR se tendría que establecer un mecanismo de transferencia de responsabilidad una vez obtenido el permiso de trabajo. Se podría prever también la posibilidad de abrir cuotas de contratación en origen para desplazados internos. Las organizaciones sociales presentes en los campamentos podrían realizar el trabajo de identificación y formación.

## **8. El fortalecimiento de las políticas de convivencia intercultural y nueva ciudadanía.**

El Gobierno debe trabajar para fortalecer los vínculos entre migraciones y desarrollo con medidas como dejar de incentivar la "fuga de cerebros" del Sur,



respetar y ampliar los derechos de los migrantes, apoyar su movimiento asociativo y fortalecer la pedagogía social en torno al necesario compromiso con el respeto a sus derechos y sus positivas aportaciones, ya imprescindibles para nuestra sociedad.

Estamos ante un desafío ineludible si queremos evitar la aparición de guetos que contaminen la convivencia. El estudio *Las dos caras de la inmigración*, dirigido por el catedrático de de la Universidad Complutense Juan Díez Nicolás, aporta un dato esclarecedor: la mayoría de la población autóctona de Madrid nunca ha mantenido una conversación con un inmigrante. La pedagogía social y los recursos públicos pueden anular las tensiones creadas por la inmigración: en el marco del Plan Estratégico para la Ciudadanía, deben diseñarse políticas activas para fomentar la convivencia entre culturas y grupos étnicos, empezando por la educación en las escuelas y el apoyo activo de las asociaciones de inmigrantes, que deben contar con un respaldo económico e institucional suficiente.

Ante la falta de integración de muchos inmigrantes y su negativa percepción por una buena parte de la sociedad, CEAR considera que se debe promover un proceso de convivencia para el acceso a la ciudadanía plena de los migrantes y los refugiados, derecho que se debe fundar no en la nacionalidad, sino en la residencia para una sociedad incluyente y cohesionada. Para ello, sería conveniente promover un consenso social que comenzara en el ámbito municipal, continuara en el autonómico y estatal y llegara hasta el europeo. CEAR está trabajando junto con otras organizaciones en el marco de la iniciativa del Consenso Social de las Migraciones, que pretende generar ese acuerdo entre sociedad e instituciones acerca de las migraciones, con los siguientes fines:

- Vincular la participación al territorio, facilitándola en las decisiones que les afectan.
- Desarrollar una nueva cultura política que incorpore a los migrantes y refugiados a la construcción de la ciudadanía común.
- Extender los derechos básicos a toda la población a través de la universalización de los servicios y los recursos que los hacen efectivos, promoviendo el acceso a dichos servicios en las condiciones generales establecidas y reguladas.

CEAR considera que se debe evitar la visión instrumental y utilitarista de las migraciones, limitada al mercado de trabajo y con una idea de presencia provisional de los migrantes.

## **9. La defensa de los menores no acompañados.**

Según la normativa nacional e internacional, en este ámbito debe primar siempre el "interés superior del menor" y, por tanto, su condición de menor sobre la de extranjero. Ello implica, entre otras cosas, que la Administración debe tutelarles y que no se pueda expulsar a un menor por carecer de autorización de residencia. Sin embargo, CEAR conoce desde hace años las

numerosas irregularidades que se cometen en la protección y tutela de estos menores, que se encuentran en una situación generalizada de desprotección. En consecuencia, proponemos las siguientes medidas:

- El cumplimiento de la legalidad por la Administración. Es imprescindible documentar al menor no acompañado puesto que, de llegar a la mayoría de edad sin documentación, se le podría aplicar la normativa sancionadora de extranjería. Hay que respetar el "interés superior del menor" y no tratarlos como inmigrantes irregulares.
- Desarrollar reglamentariamente la Ley del Menor con las dotaciones necesarias a la Administración.
- Revisar y mejorar las pruebas de edad.
- Formar en derecho de asilo a las entidades e instituciones relacionadas con la tutela de los menores.
- Respetar las particularidades de las solicitudes de asilo de estos menores.
- Promocionar el desarrollo de los países de origen para prevenir los desplazamientos de menores no acompañados.
- Lograr una adecuada coordinación entre las instituciones y las entidades que intervienen en la defensa de sus derechos a través de mecanismos de información, denuncias de las irregularidades y propuestas compartidas para solventar las dificultades.

## **10. La repatriación de los menores no acompañados.**

La práctica administrativa española, al tratar a los menores no acompañados como extranjeros más que como menores, aplica criterios de extranjería. El artículo 92.4 del Reglamento de Extranjería plantea la reagrupación familiar del menor que no coincide siempre con el interés superior de éste. Pero tampoco en estos casos se llevan a cabo los trámites previos a esta reagrupación, puesto que no se localiza a la familia, ni se cuenta con los servicios de menores del país de origen, no existen informes de los técnicos que han trabajado con el menor, ni importa su opinión.

En muchas ocasiones, los funcionarios policiales sacan de noche a los menores del centro de acogida y, a veces esposados, los embarcan en un vuelo hacia su país. En la mayoría de los casos, al llegar no son llevados con su familia, sino abandonados en ciudades alejadas de su zona de procedencia o comisarías donde algunos han sufrido malos tratos<sup>7</sup>. Por tanto, estas actuaciones no buscan el "interés superior del menor", sino que responden a las políticas de contención de la inmigración irregular y de cierre de fronteras y no son más que expulsiones encubiertas.

La propuesta de CEAR es simplemente que se apliquen la ley y los tratados internacionales con todas las garantías que contemplan.

## **11. La reducción del coste de las remesas.**

Una de las prioridades es reducir el elevado coste de los envíos económicos de los migrantes, que supone una importante pérdida de recursos para ellos y sus comunidades. Las remesas suman hoy más de 200.000 millones de dólares anuales, el doble del valor de la ayuda oficial que se destina a los países

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, el artículo 50 de la Ley de Extranjería marroquí permite que sean juzgados por inmigración irregular.

empobrecidos. Después de la inversión extranjera directa, son la segunda fuente de financiación externa para estos países. Las remesas están sujetas a un complejo mecanismo de cargas financieras y trabas burocráticas que dificultan de manera innecesaria su transferencia y que, en la práctica, actúan como un impuesto regresivo que castiga a los emisores y receptores más pobres y perjudica el impacto de estos recursos sobre la pobreza<sup>8</sup>.

Organismos multilaterales, gobiernos y entidades financieras han mostrado un repentino e indisimulado interés hacia las remesas como instrumento para promover el desarrollo de los países de origen de los migrantes, eludiendo así gran parte de sus responsabilidades en el fracaso de la lucha contra el subdesarrollo de los países del Sur.

Entre las propuestas de CEAR, destacan:

- Debe crearse un marco internacional de regulación de las remesas para aprovechar sus indudables potencialidades, pero también para vincularlas con políticas que contribuyan a cumplir los Objetivos del Milenio y comprometan a todos los actores de la comunidad internacional.
- Deben implementarse políticas de apoyo a las iniciativas de las asociaciones de migrantes y de la sociedad civil que canalizan remesas colectivas para la realización de proyectos de desarrollo en los países de origen.

## **12. Más oportunidades para los trabajadores no cualificados.**

La posibilidad de restringir las oportunidades de entrada sólo a los trabajadores más formados no sólo es injusta, discriminatoria e interesada, sino que entraña importantes peligros y costes de oportunidad. CEAR rechaza de manera contundente la propuesta de "tarjeta azul" propuesta por la UE para incentivar la llegada de inmigrantes muy bien preparados, expresada en la figura paradigmática del "informático indio". Los estudios realizados sugieren que el grueso de los beneficios de un sistema más abierto vendrá de la migración de trabajadores no cualificados, ya que garantizan un beneficio directo a las capas sociales más afectadas por la pobreza y alivian los sectores económicos en donde el desempleo es más elevado en los países de origen. En lo que se refiere a formación, CEAR propone dar prioridad a la formación de los trabajadores que se encuentran en nuestro territorio.

## **13. La ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes, de 1990.**

CEAR recuerda la importancia de ratificar tratados internacionales, sobre todo cuando garantizan los derechos fundamentales de la persona, y considera que esta Convención es una verdadera carta de derechos mínimos de las personas migrantes, que no existe actualmente en ningún otro tratado internacional, y no encontramos motivos para que España no se adhiera y la ratifique<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Moré, Íñigo: *La vida en la frontera*. Marcial Pons. Madrid, 2007.

<sup>9</sup> Faleh Pérez, Carmelo: "España y los derechos de los migrantes". *Frontera Cero*, nº 2. Diciembre de 2007. p. 2. Disponible en: <http://www.pear.es/upload/Frontera%20Cero%202.pdf>

## **14. La regularización de inmigrantes.**

CEAR considera necesario un cambio en la legislación y en las políticas de extranjería e integración social de los inmigrantes para centrarlas en la defensa de los derechos humanos, al margen de su estatus jurídico o de procesos extraordinarios de regularización. Para ello:

- Es preciso incluir en la legislación y en las políticas medidas de integración progresiva que consideren las situaciones de arraigo social, familiar y laboral que, con flexibilidad, sean capaces de integrar las diversas situaciones.
- Eliminar los obstáculos de los actuales procedimientos de obtención y renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo, estableciendo trámites más ágiles y realistas.
- Suprimir el sistema específico para extranjeros no comunitarios más gravoso que el ordinario.
- Revisar la exigencia de contar con una oferta de trabajo por un año para la tramitación de la autorización de residencia y trabajo por arraigo social, por desproporcionada y por no responder a nuestro mercado de trabajo, caracterizado por la eventualidad.
- Dotar de contenido real a las dos vías de regularización a que podrían acogerse los solicitantes de asilo una vez finalizado sin éxito su procedimiento:
  - El arraigo laboral para quienes acrediten dos años de estancia en España y una relación laboral de al menos un año mediante documentos tales como el contrato de trabajo o el alta en la Seguridad Social, computándose para ello los periodos de formación y prácticas.
  - La autorización de residencia por circunstancias humanitarias del artículo 45.4 c) del Reglamento de Extranjería para aquellos extranjeros que puedan acreditar que la vuelta a su país para la tramitación del visado supone un peligro para su seguridad o la de su familia.
- Modificar la Ley de Extranjería para proteger a las víctimas de la violencia de género en situación irregular, garantizando que no se abrirá expediente a aquéllas que presenten una denuncia por estos hechos.
- Las autorizaciones de estancia por estudios deberían llevar aparejadas una autorización de trabajo a media jornada.
- Los cónyuges e hijos mayores de 16 años que lleguen en virtud de la reagrupación familiar deberían disfrutar del derecho al trabajo, sin tener que solicitar el permiso oportuno.

## **15. La protección de las personas inexpulsables de hecho.**

Es un colectivo cada vez más numeroso de extranjeros que ha entrado de forma irregular, especialmente en cayucos, a quienes se les incoan de forma sistemática órdenes de expulsión o devolución que por diversos motivos resultan de imposible ejecución. Todas las organizaciones sociales implicadas coinciden en solicitar la adopción de medidas que, sin producir "efecto llamada", eviten que estas personas tengan como destino final la exclusión social.

Nuestra propuesta deja abierta la posibilidad de que se lleve a cabo la expulsión si se dan las circunstancias para ello, pero a la vez intenta evitar las

situaciones de exclusión mediante la habilitación de una autorización condicionada. Proponemos documentar a estas personas que no pueden ser expulsadas a pesar de haber acreditado su nacionalidad por razones humanitarias al amparo de la Disposición Adicional Primera del Reglamento de Extranjería. Las instrucciones que la Disposición prevé deberían:

- Revocar la orden de expulsión o devolución y la consecuente prohibición de entrada.
- Prever la concesión de cédulas de inscripción en el caso de carecer de pasaporte, para lo que se entenderían que concurren razones humanitarias así como de interés público.
- Conceder una autorización de residencia temporal y trabajo o una autorización temporal de residencia y trabajo sin atender a la situación nacional de empleo, con un año de vigencia, renovable hasta un límite de tres, siempre que subsistan las razones que motivaron su concesión. Transcurridos tres años sin que hayan variado las razones que motivaron su concesión, el extranjero podrá acceder a la situación de residencia o residencia y trabajo del régimen general sin necesidad de visado.

## **16. La expulsión de extranjeros.**

La expulsión es una sanción que debiera reservarse para las infracciones más graves. CEAR siempre se ha opuesto a esa medida en los casos de estancia irregular, pero el Gobierno recurre a ella sistemáticamente a pesar de que la Ley de Extranjería prevé la multa como alternativa. En todos los procedimientos de expulsión, devolución o rechazo en frontera se debe garantizar siempre el principio de no devolución a países donde los derechos humanos de los afectados puedan verse amenazados. Otras garantías imprescindibles son el derecho a la asistencia letrada y a intérprete, el acceso a la tutela judicial efectiva y la comunicación al consulado de la nacionalidad del afectado. Asimismo, el Derecho Internacional prohíbe las expulsiones colectivas, cada caso debe estudiarse de manera individualizada.

Por último, en relación al reciente protocolo de actuación aprobado por el Ministerio del Interior, es necesario poner en marcha medidas de observación independiente en aras al respeto de la integridad física de los expulsados. Las expulsiones siempre deben realizarse al país de origen.

## **17. La protección de los apátridas.**

Los apátridas son personas que ningún Estado reconoce como nacionales por razones diversas: conflictos entre países, procesos de independencia, disolución, sucesión o restablecimiento de Estados, variación de fronteras, prácticas administrativas fraudulentas, discriminación... Existen los contemplados específicamente por los tratados (apátridas de derecho), pero también los conocidos como apátridas de hecho, que no tienen acceso a una documentación que los identifique y, por lo tanto, quedan en un limbo jurídico. El Reglamento de Apatridia, de 2001, no los reconoce.

CEAR considera que se debe reconocer jurídicamente esta situación con la promulgación de una norma con rango de ley, como la existente en Francia (Ley de Asilo y Apatridia), que equipare los derechos de estas personas con los de los solicitantes de asilo.

### **18. Los polizones.**

La situación de los pasajeros clandestinos de buques que llegan a España ha sido objeto de preocupación constante para CEAR desde hace años. La realidad de los polizones es en muchos casos extremadamente vulnerable por su situación de clandestinidad en el barco; la frecuente ausencia de documentación; la frecuente diversidad de nacionalidades; los diferentes puertos a los que el buque se dirige y sus respectivas legislaciones internas; las condiciones de extrema dificultad en que se puede llevar a cabo el viaje, a veces con graves riesgos para la vida y seguridad; y las condiciones de reclusión e inseguridad en que muchas veces son colocados al ser descubiertos. Todas estas circunstancias se ven agravadas, además, por las amenazas de sanciones económicas para la empresa consignataria, armadores y capitanes (impuestas por la legislación de los países que atraviesan los buques, como es el caso de España) y por el tratamiento que se hace de la materia.

Ante esta situación, CEAR propone:

- Urgir a las instituciones internacionales a la promulgación de un convenio internacional en la materia.
- Reconocer a los polizones como sujetos de asistencia jurídica desde el primer instante de su entrada en aguas jurisdiccionales españolas.
- Derogar toda instrucción sobre la materia, incluida la Instrucción de la Marina Mercante en lo referido a la custodia de los pasajeros clandestinos.
- Regular esta materia a través de las vigentes leyes y reglamentos tanto de Extranjería como de Asilo y no a partir de instrucciones.

### **19. La revisión del modelo de cooperación al desarrollo.**

La única opción para convertir las migraciones en un fenómeno voluntario es reducir la brecha de la desigualdad e inseguridad que separan al mundo desarrollado del mundo empobrecido. España puede contribuir a ello con una política de desarrollo seria y adecuadamente financiada. Aunque la política de cooperación española ha mejorado cuantitativa y cualitativamente en los últimos años, nuestro país carece de una verdadera política de desarrollo que haga frente a la complejidad de este reto. España podría hacer más para mitigar el sufrimiento y la desesperación que están detrás del fenómeno migratorio. Elevar la ayuda al desarrollo hasta el 0'7% del PIB es un paso relevante, pero por sí solo insuficiente. Creemos que debe ir acompañado de al menos los siguientes elementos:

- Promover la firma de acuerdos comerciales justos, tanto en el ámbito multilateral (OMC) como en el bilateral y regional. En el corto plazo, España debe cambiar la posición que mantiene en las negociaciones de los Acuerdos de Partenariado

Económico con los países ACP, aceptando un acuerdo asimétrico que respete los objetivos de desarrollo y no vaya más allá del mandato establecido por la OMC.

- España es el país de la UE que más lejos está de cumplir el Compromiso de Kyoto para la reducción de emisiones contaminantes, a pesar de que el impacto del cambio climático para las economías y entornos naturales de los países pobres es un poderoso factor de expulsión de millones de emigrantes. En Mauritania, por ejemplo, la sequía que afecta a miles de pequeños ganaderos ha forzado un movimiento permanente de personas hacia la costa, primero, y hacia Europa después.

- El Gobierno debe contribuir a la resolución de los conflictos que afectan al mundo en desarrollo y a la atención adecuada de los civiles afectados. Debe, asimismo, aprobar una legislación eficaz para cumplir el Tratado Internacional sobre Comercio de Armas<sup>10</sup>.

- Desvincular la Ayuda Oficial al Desarrollo de los intereses comerciales y económicos, como en tantas ocasiones ha sucedido con los créditos FAD.

- Apoyar las políticas de canje de la deuda externa para destinar esos recursos económicos liberados a la inversión en sectores estratégicos para el desarrollo integral como la educación o la salud.

\*

La solución al desafío de las migraciones no consiste en levantar muros y endurecer leyes. Su naturaleza fluida e imparable es imposible de contener y cualquiera que conozca la inseguridad, la frustración y el sufrimiento que conlleva la pobreza será capaz de comprender las razones que impulsan a millones de personas a abandonar sus países, dejándolo todo atrás. Podrá aceptar también que nuestras sociedades tienen una responsabilidad con ellos.

Como otros derechos fundamentales, la migración merece un respeto que va más allá de nuestras opiniones particulares o de los impulsos políticos del momento. Más que aferrarse a una realidad que ya no existe, nos exige comprender el mundo en que vivimos y discutir el mejor modo de gestionar las nuevas sociedades. Cerrar los ojos ante esta realidad ya existente entre nosotros puede tener consecuencias trágicas para millones de personas. En CEAR creemos que una gestión inteligente de los flujos migratorios generará una prosperidad global sin precedentes.

---

<sup>10</sup> Intermón Oxfam: *Puertas al mar*. Octubre de 2007.

## **COMENTARIOS DE JUSTICIA Y PAZ AL BORRADOR DEL PLAN NACIONAL DE DDHH**

Tras el estudio del documento en cuestión, desde Justicia y Paz proponemos, como venimos haciendo reiteradamente, de un lado, la ratificación por parte del Estado Español de la Convención Internacional para la protección de los derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familias. De otro, una propuesta interesante y que no está regulada de una manera suficientemente adecuada es proponer que se legisle acerca de los Derechos de los extranjeros internados en los CIE (Centros de Internamiento de Extranjeros) y que se cree la figura del Juez de Vigilancia del CIE con jurisdicción en todo el territorio nacional y en sus CIE con misión concreta de velar por la salvaguarda de los derechos de los internos.

Un cordial saludo,

Pepe Padilla

Secretario General • Comisión Justicia y Paz de España

Rafael de Riego, 16, 3º dcha.

28045 Madrid • Tel. (+34) 91 506 18 28

Correo-e: [juspax@juspax-es.org](mailto:juspax@juspax-es.org) • Pág. web: <http://www.juspax-es.org>



## **COMENTARIOS DE IEPALA RESPECTO AL "BORRADOR DE PLAN DE DERECHOS HUMANOS"**

Entendemos que el Borrador entregado por el Ministerio de Asuntos Exteriores no puede calificarse, estrictamente, como Borrador. Más bien, se trata de un programa de actuación en materia de Derechos Humanos, previsto para ser ejecutado, o ya ejecutado, por distintos departamentos ministeriales. En algunos casos, incluso se elude hablar de previsiones y más bien se incide sobre las actuaciones ya realizadas por cada departamento, pero sin una coherencia interna ni un marco estratégico donde se sitúen objetivos claros.

Adolece igualmente de una apuesta por vincular a los organismos de Derechos Humanos de la sociedad civil española a la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan. La única mención que aparece a la sociedad civil (apartado 2.2.2.) resulta poco comprometida y nada regular. Lo adecuado sería contemplar, al menos, un organismo con funcionamiento estable y regular, modelo consejo consultivo, que tuviera unas funciones definidas en la norma legal, preferentemente funciones de asesoramiento e informes preceptivos en las materias y normativas que tuvieran que ver con derechos Humanos.

Proponemos la puesta en marcha de un proceso de elaboración participativo del mencionado Plan de derechos Humanos, proceso en el que deberían participar los organismos españoles de derechos humanos con una trayectoria acreditada.

Probablemente tenga que ver con lo poco acertado que ha resultado este Borrador, el hecho de que durante esta legislatura no se haya llevado a cabo las previsiones y compromisos del Gobierno respecto a la puesta en marcha del Plan Nacional de Derechos Humanos. Como recordaremos todos, fue una de las líneas de actuación estratégicas anunciadas por el Gobierno nada más posesionarse.

En el apartado de "España y los DDHH en el exterior" echamos de menos un compromiso de ratificación inmediata del Convenio de NNUU sobre derechos de trabajadores migratorios y sus familias, del Convenio Europeo contra la Trata de Personas y de todos los protocolos adicionales al Tratado de Derechos Fundamentales de la UE sobre la derogación de la pena de muerte.

Respecto a este último apartado, nada se concreta en el Borrador de otros de los compromisos del gobierno incumplido en materia de Derechos Humanos: la elaboración del Plan de Acción Nacional de lucha contra la Trata con fines de explotación sexual, denominado erróneamente en el apartado 3.11. del Borrador, como Plan Integral contra la trata internacional de seres humanos, denominación en desuso desde hace varios años. En todo caso, atendiendo a los índices de personas sometidas a Trata y situaciones de explotación en España (según la OSCE, España es de los países europeos con mayor incidencia

de este problema) es mas que urgente concretar y poner en marcha dicho Plan, al margen de la denominación que se pretenda darle.

Seria igualmente conveniente incluir un compromiso español, y diseñar las políticas para alcanzarlo, de contribuir al cumplimiento de los Objetivos del Milenio y acabar con la venta de armas por parte de empresas públicas españolas.

Respecto a los derechos Económicos, Sociales y Culturales, apenas mencionados en el Borrador del Plan (únicamente Educación y Medio ambiente) corresponde que España, como estado Social de Derecho con una estructura de estado de bienestar ya asentada, incorpore a su Plan de Derechos Humanos la necesidad de generalizar el disfrute de la totalidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como garantizar a los ciudadanos su exigibilidad efectiva ante los tribunales. Los problemas en la Educación (Marginalidad y auténticos guetos de inmigrantes en la enseñanza publica), la falta de inversión en sanidad por parte de determinadas comunidades autónomas, los problemas generalizados de acceso a la vivienda, etc, deben ser contemplados en un Plan sobre Derechos Humanos, así como incorporar medidas efectivas para corregir estas limitaciones de derechos.

En materia de inmigración y asilo, el Borrador adolece de medidas para acabar con los espacios de extraterritorialidad generados en Europa por las políticas de "externalización de fronteras" situaciones que han generado espacios donde supuestamente ningún derecho es aplicable a personas inmigrantes retenidas a pesar de estar custodiadas por agentes de la autoridad españoles. Nos refreímos, por ejemplo a la situación de los inmigrantes del Marine I, que durante meses han estado recluidos en un hangar del puyero de Nuadibú (Mauritania) en pésimas condiciones de higiene y habitabilidad, custodiados por la policía española y sin acceso a una autoridad judicial que examinara su situación de privación de libertad. Europa ha de combatir Guantánamo, pero también los pequeños espacios de ausencia de derechos que comienzan a surgir a nuestro alrededor.

Mención especial merecerían las acciones para garantizar el respeto a los derechos de los menores extranjeros no acompañados, donde el "interés superior del menor" es arrinconado en demasiadas ocasiones tras las cortinas de la lucha contra la inmigración ilegal.

Madrid, 30 de enero de 2008

## **Observaciones de la AEDIDH al Plan Nacional de Derechos Humanos**

### **I. Observaciones sobre la noción de Plan de Acción a la luz del PNDH**

Se presume que la redacción de un Plan de Acción se emprende con voluntad política para identificar y proponer estrategias de solución a los problemas existentes en el país en materia de derechos humanos. Esa voluntad se facilita cuando el Estado cuenta ya con estrategias diseñadas desde una comprensión integral de los derechos humanos que incluya la prestación de servicios básicos en áreas como la salud, la educación, la vivienda, y el bienestar social, de los que son especialmente acreedores las personas pertenecientes a los grupos vulnerables.

El diseño de esas estrategias en el contexto de un Plan de Acción no debe caer en la tentación de formular vagas promesas. Más bien debe basarse en el proceso lógico necesario para la adopción de medidas que faciliten el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado, que se derivan de la ratificación de un número significativo de tratados internacionales de derechos humanos.

Así, el Manual para los planes de acción en derechos humanos, publicado por las Naciones Unidas, indica que estos planes deben proponer acciones orientadas, lo que debe incluir al menos: a) La situación actual del Derecho interno; b) los problemas que necesitan ser superados; c) las acciones que se llevarán a cabo con esa finalidad, en términos que permitan la evaluación de su progreso; d) las autoridades competentes a las que se confiará la realización de cada acción; e) el periodo de tiempo en el que se llevará a cabo cada acción, y f) los mecanismos de vigilancia del cumplimiento de cada estrategia.

Ninguno de estos elementos se encuentra en el borrador del PNDH presentado por la Secretaría de Estado del MAEC. El citado Plan es más bien una recopilación de las medidas adoptadas por el Gobierno en cada ámbito, lo cual habría sido útil como parte de la descripción del estado de cosas, siempre que al menos se valorara objetivamente la aplicación efectiva de las medidas, se identificaran problemas concretos y se propusieran las correspondientes soluciones.

El Plan, sin embargo, se parece más a un documento de propaganda política en época preelectoral, cuando debió haber sido formulado por el Gobierno al comienzo de la Legislatura y no cuando ésta se encuentra en su fase final, a tres meses de las elecciones generales. Por todo ello el Plan defrauda la buena fe de la sociedad civil y desnaturaliza un instrumento cuya esencia compromete el programa de acción gubernamental en materia de derechos humanos.

De otra parte, sorprende el enfoque de instrumento de política exterior que se da a la mayor parte del PNDH, puesto que la mayoría de las medidas incluidas

en un plan de acción de derechos humanos debieran centrarse en la situación interna, de manera que ésta sea compatible con las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado<sup>11</sup>.

Aun admitiendo que la política internacional se incluya en un Plan de acción nacional de derechos humanos, la manera en que se inserta en este caso es absolutamente ajena a la naturaleza de un Plan. En efecto, no se hace un diagnóstico de la situación en el plano internacional<sup>12</sup>; tampoco se formulan medidas concretas evaluables<sup>13</sup>; ni se establecen plazos para su realización; ni se señalan los agentes obligados a su ejecución. Por el contrario, se recurre en exceso a mostrar autosatisfacción por los compromisos adquiridos y las políticas ya en curso<sup>14</sup>.

## **II. Observaciones puntuales:**

### **1. Observaciones sobre los Objetivos**

La formulación de objetivos en el PNDH adolece de importantes deficiencias técnicas, agravadas por la imprecisión en cuanto al contenido de cada objetivo señalado. En efecto, todos los objetivos generales utilizan verbos que no son susceptibles de evaluar con rigor posteriormente. Por otro lado, las metas del PNDH –derivadas de sus objetivos generales– son vagas y no se indican los plazos dentro de los cuales deberán ser alcanzadas.

Los siguientes son los objetivos generales del PNDH diseñado por el Gobierno:

- (i) Ajustar los contenidos de derechos humanos de las nuevas declaraciones y convenios ratificados en la legislación nacional española, y valorar la posibilidad de firmar y ratificar los convenios internacionales todavía pendientes.
- (ii) Valorar (e incrementar, en su caso) el nivel de protección de los derechos recogidos en los convenios internacionales firmados por España.
- (iii) Transversalizar de forma efectiva y visible los derechos humanos en la política exterior de España.

---

<sup>11</sup> Es más, se aprecia una continua confusión entre el PNDH como documento de políticas para mejorar la situación en España y como instrumento de política exterior. Esta confusión lleva a frecuentes incoherencias a lo largo del texto, como la que se observa en el apartado 2.3.5 que se titula " en el ámbito interno" y se refiere en realidad a política exterior

<sup>12</sup> por ejemplo, es una omisión grosera la del apartado 2.3.3: no se incluye una mención a la Carta de Derechos Fundamentales, ni a su impacto en la realidad española de derechos humanos.

<sup>13</sup> Podría haberse incluido, por ejemplo una perspectiva sobre la actuación de España en el marco del Consejo de Europa

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, el apartado 2.3.2., en el que se ensalza exageradamente la presencia española a nivel internacional. Incluso en este caso la descripción es incompleta, pues no se refiere a la política española en varias organizaciones internacionales a las que pertenece.

- (iv) Cumplir con las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- (v) Seguir y aplicar las recomendaciones de los Comités de Vigilancia de los tratados y de los procedimientos especiales del sistema de Naciones Unidas y del Consejo de Europa
- (vi) Elaborar una estrategia de educación y de difusión para que la sociedad comprenda qué son los derechos humanos y tenga conocimiento de las instituciones, nacionales e internacionales, que se dedican a este tema.
- (vii) Extender la educación, formación y el conocimiento actualizado de los derechos humanos.
- (viii) Difundir y hacer visible este Plan de Derechos Humanos.
- (ix) Crear instituciones, mecanismos o sistemas nacionales para los derechos humanos de ámbito interministerial e inter-territorial respectivamente, que coordinen todas las actividades relativas a los derechos humanos.

Ciertamente no resulta posible evaluar con rigor el cumplimiento de verbos como "valorar" "transversalizar" "ajustar" o "extender". Tampoco queda clara la diferencia entre los apartados (vi) y (vii), relativos a la educación en derechos humanos.

El cumplimiento de las sentencias del TEDH es una obligación internacional del Estado derivada de su condición de Estado Miembro del Consejo de Europa y de Estado Parte en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Por lo que el Objetivo correspondiente del Plan debiera ser la adopción de medidas adecuadas –normativas e institucionales- que aseguren la ejecución interna de las sentencias condenatorias del TEDH, en particular en los casos que exigen reapertura del proceso judicial.

Por lo mismo, la ratificación y publicación en el BOE de un tratado internacional de derechos humanos desencadena la obligación del Estado de adoptar medidas para asegurar su aplicación cabal en el Derecho interno. Por lo que el PNDH debiera concentrarse en evaluar lo que se ha hecho, identificar las carencias y proponer medidas concretas para superarlas en un marco de tiempo razonable.

También hubiera sido oportuno que el Gobierno precisara en el PNDH sus compromisos para ajustar el ordenamiento interno a los requerimientos de los tratados más recientemente ratificados. Es el caso del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 18 de diciembre de 2002, que obliga al Estado a establecer uno o varios Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura, en el plazo

máximo de un año a partir de la ratificación del Protocolo. En junio de 2007 se cumplió el citado plazo y, a pesar de la insistencia de la sociedad civil en la necesidad de establecer tales mecanismos nacionales, e incluso de facilitar propuestas concretas, el Gobierno no ha presentado a las Cortes ningún proyecto de ley, por lo que se concluirá la presente Legislatura sin dar cumplimiento a una obligación internacional de capital importancia en materia de prevención de la tortura.

Igualmente, la reciente ratificación de los siguientes tratados debiera invitar al Gobierno a prever en su PNDH medidas de aplicación efectiva de las disposiciones más importantes:

- la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (de 20 de diciembre de 2006);
- la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (de 13 de diciembre de 2006);
- la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, completada por el Protocolo sobre el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, así como el Protocolo sobre la prevención, supresión y castigo del tráfico de personas, especialmente mujeres y niños.

Es técnicamente incorrecto fijar como objetivo "ajustar los contenidos de derechos humanos de las nuevas declaraciones y convenios ratificados", pues es bien sabido que una "declaración" no puede ser objeto de ratificación, aunque sí es deseable que inspire la política general del Estado en la materia objeto de regulación internacional.

De otra parte, "valorar la posibilidad de ratificar convenios pendientes" es un enunciado demasiado vago, pues no asume compromisos concretos. El PNDH debe precisar qué convenios se ratificarán, con qué prioridad y en qué período de tiempo. Para la sociedad civil es esencial que España se incorpore cuanto antes a todo el cuerpo normativo internacional de derechos humanos, sin excepciones. Es por tanto necesario que en el PNDH el Gobierno adquiera compromisos precisos en relación con los tratados todavía no ratificados, entre ellos:

- la Convención para reducir los casos de apatridia;
- la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad;
- la Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada;
- la Convención internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios;
- la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid;
- la Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes;
- la Convención sobre el derecho internacional de rectificación;

- la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares;
- el convenio de la OIT num. 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), de 1975
- los Protocolos Adicionales núms. 4, 7, 12 y 13 al Convenio Europeo de Derechos Humanos;
- la Carta Social Europea (revisada) de 3 de mayo de 1996; y sus Protocolos adicionales, en especial el de 1995 relativo al establecimiento de un sistema de reclamaciones colectivas;
- la Convención Europea sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, de 5 de febrero de 1992; y
- el Convenio europeo sobre la trata de seres humanos, de 2006.

Resulta igualmente confuso el Objetivo de "*seguir y aplicar las recomendaciones de los Comités de Vigilancia de los tratados y de los procedimientos especiales del sistema de Naciones Unidas y del Consejo de Europa*". En realidad, en el ámbito de las Naciones Unidas, los Comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos tienen dos funciones bien delimitadas:

En primer lugar, el estudio de los informes periódicos de los Estados sobre la aplicación interna de las obligaciones asumidas mediante la ratificación. Los Comités terminan su estudio con la adopción de "observaciones finales" en las que formulan recomendaciones precisas que el Estado debiera seguir para cumplir cabalmente con sus obligaciones internacionales. Además, los Comités adoptan "observaciones generales" sobre determinadas disposiciones de sus Convenciones, que constituyen pautas interpretativas dirigidas a todos los Estados Partes. Pues bien, tanto en uno como en otro caso el PNDH de España debería contemplar estos desarrollos prácticos –a los que las ONG conceden gran relevancia- y respetar los criterios de los Comités porque éstos tienen autoridad para interpretar legalmente las normas contenidas en los tratados cuyo cumplimiento deben velar.

En segundo lugar, España ha reconocido a cuatro de esos Comités la competencia para recibir y tramitar quejas individuales sobre presuntas violaciones de los derechos contenidos en sus respectivos tratados, a saber: el Comité de Derechos Humanos, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Pues bien, los dictámenes condenatorios de esos Comités debieran ser respetados por el Estado, porque ese comportamiento forma parte de la obligación general del Estado de cumplir de buena fe sus compromisos internacionales. En consecuencia, el PNDH también debiera prever medidas específicas de acatamiento en Derecho interno de los términos de un dictamen condenatorio.

Por lo mismo, el PNDH debiera prever la aceptación por parte de España de otras cláusulas facultativas que atribuyen competencias similares en materia de quejas individuales a otros tres Comités de las Naciones Unidas, a saber: el

Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el Comité contra la Desaparición Forzada y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En cuanto a los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se trata de un conjunto de relatores especiales y grupos de trabajo temáticos que en ocasiones han visitado España (tortura, trabajadores migratorios, derecho a una vivienda digna). Un PNDH que se precie debiera incorporar con todo detalle el acatamiento a las recomendaciones de esos procedimientos especiales contenidas en sus informes de misión a España.

Además, muchos de esos procedimientos especiales envían quejas individuales a España bajo la forma de acciones urgentes o cartas de alegaciones (detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, torturas y malos tratos, discriminación racial, violencia contra las mujeres, prostitución infantil, intolerancia religiosa, independencia de la administración de justicia, libertad de expresión, discriminación contra los inmigrantes, etc.). Para la sociedad civil es de vital importancia que el PNDH prevea mecanismos específicos de seguimiento a las denuncias y de acatamiento a los dictámenes o recomendaciones que en su caso emitan esos procedimientos especiales.

## **2. Observaciones generales sobre las prioridades del Plan Nacional de Derechos Humanos y su deficiente desarrollo**

El PNDH debiera cubrir todos los derechos que presentan deficiencias en su vigencia o garantía a nivel interno, aunque podría priorizar la acción gubernamental en función de la urgencia de cada caso. No obstante, no se debe perder de vista que todos los derechos humanos están interrelacionados y son indivisibles e interdependientes entre sí, por lo que no es posible atender a la observancia de unos en detrimento de otros. Dado que el PNDH debe ser concertado con la sociedad civil, el Gobierno debiera justificar sus prioridades convenientemente.

En cualquier caso, toda propuesta debiera favorecer la realización del principio de igualdad material y de los estándares mínimos internacionales<sup>15</sup>. El Manual de las NU indica los criterios que deben tenerse en cuenta para elegir los temas de alta prioridad en cada país: a) la severidad del problema identificado en términos de su impacto en los derechos humanos; b) los costos e implicaciones de una posible solución, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos; c) el impacto del logro de la tarea prevista en otros objetivos del plan; y, d) la extensión de la preocupación social sobre el asunto.

En el PNDH español se echa de menos esta metodología. Sólo se observa alguna fórmula vaga que pudiera interpretarse como que en España no hay

---

<sup>15</sup> Así se deduce del Manual de planes de acción en derechos humanos publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (agosto de 2002)



necesidades apremiantes en materia de derechos humanos<sup>16</sup>. Como ya hemos visto, el PNDH responde más bien a una descripción de políticas ya formuladas e implementadas.

A continuación se exponen algunas de las preocupaciones que surgen de las prioridades que el Gobierno señala en el PNDH y, sobre todo, de la ausencia de propuestas concretas para promover la adopción de medidas que aseguren la vigencia y garantía de los derechos seleccionados.

## **2.1 Derechos de los detenidos**

El PNDH utiliza un lenguaje permisivo en el caso de las torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes: "Estas instrucciones garantizan, de acuerdo con nuestra legislación, la espontaneidad de la declaración, reiterando la terminante prohibición de hacer uso de cualquier ***exceso físico o psíquico*** para obtener una declaración del detenido, de manera que el empleo de tales medios constituye una infracción penal o disciplinaria, y como tal será perseguida".

Entre las medidas positivas adoptadas recientemente por el Ministerio de Justicia no figuran algunas de las recomendaciones más evidentes de los órganos internacionales en materia de prevención de la tortura. Tampoco se prevé su adopción en el futuro. A nuestro entender, el PNDH es una excelente ocasión para abordar con claridad esa problemática y adoptar compromisos precisos que sigan a las recomendaciones que se han formulado reiteradamente en el plano internacional.

En este sentido, son medidas que el PNDH debiera prever que se adopten con toda urgencia las siguientes:

- la grabación en video de los interrogatorios a los detenidos (especialmente a los que sufren incomunicación en aplicación de la legislación antiterrorista);
- la eliminación del régimen de detención policial bajo incomunicación;
- el acceso del detenido a un abogado de su elección desde el mismo momento de su detención;
- el acceso del detenido a un médico de su elección en todo momento;
- el derecho del detenido a mantener contacto con sus familiares en todo momento;
- la obligación de los médicos forenses de emitir sus certificados médicos conforme a los requerimientos del Protocolo de Estambul y de identificar su nombre y apellidos de manera reconocible en los citados certificados;

---

<sup>16</sup> Ver página 5, párrafo 5 de la Introducción.

- la obligación de los tribunales de justicia –incluidos los jueces de la Audiencia Nacional- de investigar con premura toda denuncia por tortura o malos tratos;
- la prohibición de condenar al acusado sobre la base de “pruebas” obtenidas exclusivamente en confesión extrajudicial;
- la obligación de establecer un mecanismo independiente de la policía y de los tribunales que tenga competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios acusados de malos tratos;
- la obligación de apartar de sus funciones a todo funcionario acusado de malos tratos mientras se realizan las investigaciones pertinentes;
- la prohibición de indultar a funcionarios condenados por torturas o malos tratos a los detenidos; y
- la afirmación de la “tolerancia cero” a las torturas y malos tratos por las más altas instancias políticas del país.

Se echa en falta alguna mención a la situación de los extranjeros privados de libertad, ya que se trata de personas pertenecientes a vulnerables, con serias carencias en la protección de sus derechos.

## **2.2 Libertad religiosa**

El PNDH hace referencia a la Fundación Pluralismo y Convivencia, creada en 2005, pero no indica los objetivos que haya alcanzado en sus primeros años de existencia.

Llama la atención que el PNDH, en lugar de proponer acciones claramente orientadas al cumplimiento del mandato constitucional sobre la libertad religiosa y la prohibición de que existan confesiones estatales, reconoce que las estructuras estatales proveen financiación a la Religión Católica con exclusividad. Para paliar los agravios comparativos generados a las demás confesiones religiosas se habría creado la Fundación mencionada.

Pero el PNDH silencia toda medida que se pretenda adoptar en el futuro para que la no confesionalidad del Estado sea una realidad, sobre todo en el campo educativo.

## **2.3 Derechos a la diversidad sexual**

En cuanto a la protección de los derechos a la diversidad sexual, el PNDH no formula propuesta alguna. Presenta dos acciones legislativas que ya se han adoptado, y no realiza una valoración del estado de la cuestión ni señala actuación o política alguna para resolver los problemas aún existentes en esa materia. Esto, por supuesto, no responde a lo que debería ser un PNDH.

## **2.4 Formación a los Cuerpos de Seguridad**

Sin explicar con algún detalle por qué, el plan menciona de manera exclusiva, en el título del acápite 3.4, a los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado que tratan con población vulnerable. Ello deja la sensación de que las medidas de formación en derechos humanos descritas en el texto no son generales para todos los miembros de esos Cuerpos.

Por el contrario, el PNDH debiera prever una formación general en derechos humanos a todos los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y, a la vez, una formación especial y reforzada en la materia a los que les sean asignadas competencias en relación con personas pertenecientes a grupos vulnerables (mujeres, niños, extranjeros, migrantes, gitanos, etc.).

## **2.5 Lucha contra actitudes racistas e intolerantes**

Sorprende que el PNDH dé prioridad al tratamiento de las actitudes intolerantes en el ámbito deportivo, y en cambio no se pronuncie sobre los problemas actuales del ejercicio desproporcionado de derechos políticos por algunos partidos, pese a que en este ámbito se presenten casos que preocupan a la sociedad española, relativos a organizaciones de extrema derecha que incluyen dentro de sus convocatorias a manifestaciones públicas proclamas racistas y xenóforas.

## **2.6 Derechos sociales**

El PNDH incluye como derecho social prioritario el de educación. Podría entenderse la selección de tal derecho dentro de la escala de prioridades para el diseño del PNDH si en realidad mencionara alguno de los problemas actuales que presenta su ejercicio. Sin embargo, nada dice sobre los problemas concretos ni sobre las acciones que se llevarían a cabo para resolverlos.

El PNDH, simplemente, trae a colación una ley ya aprobada, y no hace ni una mínima referencia a la segregación cultural y geográfica en la educación, a las llamadas estrategias de huida de centros de alta concentración de extranjeros, a la discusión acerca del criterio de vecindad para asignación de centro educativo, al problema del acceso a la educación bilingüe en las Comunidades Autónomas con rasgos lingüísticos específicos, no se menciona el tema del fracaso y abandono escolar, la violencia en los centros escolares, la necesidad de aumentar los cupos escolares, o la cobertura en guarderías públicas a los niños de 0 a 3 años.

Se ha dejado fuera del PNDH uno de los derechos que hoy preocupa más a la sociedad española: el derecho a la vivienda. A pesar de que es uno de los ejemplos aludidos por el Manual de las NU, como el típico derecho social de cuya efectividad dependen todos los demás derechos civiles y políticos. Así, las personas sin hogar o que viven en condiciones de mala habitabilidad, no sólo sufren una violación de su derecho a la vivienda, sino que además, sufren de una salud deteriorada, su vida familiar se altera, se obstaculiza el derecho a la

educación, disminuye las posibilidades laborales e impide el ejercicio de derechos civiles y políticos. Todo ello supone una discriminación y pone a las personas en riesgo o en efectiva exclusión social y las expone a situaciones problemáticas con la justicia.

## **2.7 "Nuevos ámbitos"**

### **Migración**

La Migración es uno de los temas que es abordado por el PNDH como "nuevo", a pesar de que el mismo texto cita medidas implementadas desde hace ocho años. Tampoco se propone una política pública para la protección y vigencia de los derechos de los migrantes. Al contrario, el se evita mencionar los derechos y se opta por recoger un plan de integración que no aborda mecanismos de garantía de los derechos de las personas migrantes.

Tampoco se menciona el grave problema de la vulnerabilidad y exclusión de los extranjeros sin papeles; y, por supuesto, nada dice el PNDH sobre la necesidad de luchar contra la economía sumergida y el mercado negro de trabajo, factores de atracción de trabajadores inmigrantes irregulares, y ámbito al que sistemáticamente el Estado da la espalda a pesar de ser el escenario de indignantes y extendidas violaciones de los derechos de estas personas.

### **Igualdad de género**

Es por lo menos sorprendente que tras ocho años del Siglo XXI, la igualdad entre hombres y mujeres aparezca como "nuevo ámbito" de los derechos humanos. En cualquier caso, resulta reprochable que no se haya aprovechado esta curiosa inclusión de la igualdad de género dentro de los nuevos ámbitos, para proponer una **extensión universal** de las políticas y medidas legislativas de garantía de la igualdad y de protección ante la violencia de género. En efecto, urge un compromiso estatal de superar y eliminar las barreras legales que impiden, en la práctica, el acceso de las mujeres extranjeras sin papeles a las medidas judiciales y administrativas de protección en situaciones de maltrato machista.

### **Carta de Derechos Fundamentales de la UE**

Una de las omisiones más notorias del PNDH en este acápite de los "nuevos ámbitos", es la de no haber incluido una propuesta de políticas y estrategias concretas para la adaptación de la legislación española y de las prácticas administrativas a la nueva Carta de derechos fundamentales de la UE, ya con carácter vinculante desde diciembre 2007 y que sí incorpora nuevos ámbitos de derechos poco desarrollados en algunos sentidos.

## **III. Conclusiones generales**

El plan de acción fue concebido en las Naciones Unidas como un instrumento para la formulación de políticas públicas en materia de derechos humanos. Todo Gobierno goza de un amplio margen de discrecionalidad para fijar los

objetivos de su PNDH, seleccionar las prioridades temáticas –es decir, los derechos que serán objeto de las políticas formuladas en el PNDH-, las acciones concretas que se desarrollarán para alcanzar las metas específicas perseguidas para cada derecho, y los mecanismos de seguimiento del cumplimiento de dichas acciones.

Sin embargo, tal discrecionalidad tiene especiales limitaciones –además de las ordinarias derivadas del principio de legalidad- tratándose de los planes de acción en derechos humanos. La primera es la obligatoria observancia de los estándares mínimos internacionales. La segunda es la necesaria implicación de la sociedad civil en la confección del PNDH. Y la tercera, el alto nivel de aceptación social y política del contenido del PNDH.

La formulación de políticas públicas debe ser respetuosa el principio de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. El Estado debe dedicar todos los recursos disponibles a facilitar la garantía de todos los derechos humanos a todas las personas que viven en el país, sin discriminación de ningún tipo.

En fin, el PNDH no debe ser un instrumento de propaganda partidista en tiempos electorales y al término de la Legislatura. Pone al Gobierno bajo sospecha de no tener voluntad política para asumir los problemas internos de derechos humanos con la seriedad que se merecen.