



“Informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre la Estrategia de Acción Exterior”

(Aprobado por mayoría del Pleno del Consejo de Cooperación en su reunión de 17 de abril de 2015 con los votos particulares de los representantes de la CONGDE, las Centrales Sindicales, la Federación de Asociaciones de DDHH y la experta del Consejo Dña. Iliana Olivie)

El Consejo saluda la presentación de esta Estrategia y emite este informe, en coherencia con lo manifestado en el punto 15 del Informe sobre la Ley de Acción Exterior aprobado por el Pleno del Consejo el 4 de abril de 2014 y en consonancia con su mandato de emitir su opinión sobre aquellas políticas públicas que afecten a la Cooperación al Desarrollo. Este informe no pretende hacer un análisis exhaustivo de todos y cada uno de los puntos que recoge la Estrategia de Acción Exterior, sino sólo aquellos aspectos que afectan directamente a la Cooperación al Desarrollo.

1. En primer lugar, el Consejo desea hacer una valoración positiva del apartado que la Estrategia dedica a la **Acción exterior en materia de Cooperación para el Desarrollo** (6.3), donde se destaca su carácter de política pública y su consideración como uno de los instrumentos más importantes de política exterior. La Estrategia reafirma los principios y líneas generales del Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2013-2016 y recoge expresamente el enfoque de resultados de desarrollo (basado en las orientaciones estratégicas) los principios de eficacia de la Ayuda, o el esfuerzo en materia de evaluación y de transparencia, así como la necesidad de contribuir al desarrollo humano y sostenible, la erradicación de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos.

Asimismo, el Consejo quiere subrayar el acierto de acompañar la Estrategia de un Plan de Acción para el periodo 2015-2018 que espera recibir y dictaminar en los próximos meses.

2. La Estrategia refleja un enfoque del espacio internacional como ámbito de competencia por los recursos y oportunidades¹, que presenta ciertas diferencias con la posición española sobre la Agenda Post2015. En esta última, se apuesta por que España participe como un actor responsable en el ámbito internacional comprometido con la contribución a los bienes públicos globales.
3. En referencia a la prioridad “*Situar al ciudadano en el centro*”, sería aconsejable que se explicitara que se entiende al ciudadano/a como sujeto de derechos.

¹ Véase, la definición del proceso de globalización en la p. 42 de la estrategia: “La globalización es una integración global competitiva, de economías, de asignación de recursos y de soluciones tecnológicas. En todos los procesos de este tipo hay ganadores y perdedores, los está habiendo ya. El objetivo es que España esté entre los primeros”.



4. El documento de Estrategia no parece avanzar lo suficiente en una mayor **coherencia de la acción exterior con los objetivos de desarrollo**. De hecho, parece que la definición del concepto de coherencia de políticas queda relegada a un impulso de sinergias e intercambio de información entre políticas². En este sentido, llama la atención que el principio de coherencia no aparece referenciado en las alusiones a distintas modalidades de la acción exterior como la comercial, la migratoria o la lucha contra el fraude y la evasión fiscal.
5. El desarrollo del objetivo de **lucha contra la pobreza y la solidaridad con los países en vías de desarrollo parece** no recoger el diagnóstico de la agenda de los ODM que ha informado la posición de España de cara a la futura agenda de desarrollo, ni el enfoque, los principios, y objetivos que en ella se contemplan. Una posición que además ha sido fruto de un proceso de construcción participada con los actores de desarrollo.
6. En el desarrollo del objetivo **“Fortalecer la comunidad iberoamericana de naciones-cooperación para el desarrollo”**, se hace referencia a las “nuevas” fórmulas de cooperación con los países latinoamericanos que los cambios en el contexto de la región requieren. En este sentido se echan de menos los principales planteamientos que el mismo gobierno hace en su posición sobre el doble rol de los Países de Renta Media (PRM) en la Agenda Post 2015. En ella se menciona la necesidad de que la nueva agenda se despliegue en los PRM en áreas como la lucha contra la fragmentación social y la inequidad, el fortalecimiento de las instituciones y su legitimidad, la seguridad ciudadana y los derechos humanos, el acceso a la financiación internacional y la estabilidad macroeconómica, la generación de tejido productivo, capacidades innovadoras y empleo o el establecimiento de criterios de sostenibilidad ambiental compatibles con el progreso en los niveles de bienestar de sus poblaciones.
7. Este Consejo felicita la voluntad contenida en la Estrategia de que la política de cooperación sea una política consensuada, basada en principios y elementos comúnmente aceptados por todos los partidos. En cuanto a la afirmación de que la vertebración de la política de cooperación debe hacerse en torno a tres ejes³: la sostenibilidad medioambiental, la responsabilidad social corporativa y la buena gobernanza, este Consejo muestra su extrañeza en torno al origen de esta idea. Una vez más, la posición española sobre la Agenda Post2015 no recoge este planteamiento, y sin embargo sí consagra un triple desafío al que la nueva agenda debe responder: sostenibilidad, pobreza y desigualdad, que a su vez debería verse plasmado en la Estrategia.
8. Por último, en la Acción Exterior en materia de **Cooperación para el Desarrollo** se recoge el papel que cumple la política de cooperación en el conjunto de la acción exterior, haciendo especial hincapié al modo en el que esta política pública puede

² La p. 43 del documento plantea así la coherencia: *“la coherencia procede de una correcta información sobre las diversas actividades que pueda ser recibida y examinada por todos aquellos que tengan interés, de cualquier orden, en la acción exterior, es decir, por una parte considerable de la sociedad española. Una buena información y la adecuada transparencia evitan duplicidades y contradicciones.”*

³ Ver pág 76



contribuir a otros objetivos de la acción exterior⁴. Este Consejo considera interesante este enfoque porque la Cooperación no es ni debe ser un elemento marginal de las relaciones internacionales. De la misma forma, sería deseable que la Estrategia planteara cómo otras políticas pueden ser funcionales a la consecución del objetivo de Desarrollo.

Madrid, abril 2015

⁴ Ver página 76: La política de Cooperación para el Desarrollo cumple también un papel clave en la consecución de objetivos de la política exterior española. Así, contribuye a la construcción europea, manteniendo su cohesión interna y su legitimidad ante los ciudadanos, y afirmando a la Unión Europea como un actor global de referencia; permite la proyección internacional de España como democracia avanzada y su contribución a un mundo más democrático y con mejores instituciones de gobernanza internacional; garantiza una mayor seguridad de los ciudadanos, contribuyendo a la paz y seguridad internacionales; promueve un entorno internacional de estabilidad económica. Por último, refuerza también la influencia internacional de España, especialmente en Europa, América Latina y el Mediterráneo.



**EXPLICACIÓN DEL VOTO EMITIDO POR LA FEDERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS,
COMISIONES OBRERAS (CC.OO), UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT),
COORDINADORA DE ONG PARA EL DESARROLLO-ESPAÑA, ALIANZA POR LA SOLIDARIDAD
(SOLIDARIDAD INTERNACIONAL), ENTRECULTURAS, OXFAM INTERMON Y PROSALUS
EN LA VOTACIÓN DE LA PROPUESTA DE DICTAMEN ELABORADA POR LA SGCID SOBRE
LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN EXTERIOR**

Las entidades firmantes agradecen la disposición de la SGCID a dictaminar la Estrategia de Acción Exterior aprobada por el Consejo de Ministros el pasado 26 de diciembre, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 35 de la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado 2/2014 de 25 de marzo.

Sin embargo consideran que la propuesta presentada por la Administración General del Estado no refleja elementos fundamentales sugeridos durante el debate que consideramos deben recogerse, y que sí aparecían tanto en la propuesta vista en la reunión de la Comisión de Seguimiento del Consejo celebrada el 9 de diciembre, como en la presentada para aprobación en el Pleno del 19 de diciembre de 2014. Estos elementos tienen que ver tanto con el fondo y el contenido de la estrategia, como con la forma de aquello que debería incorporar un documento de estas características. Por ello, manifestamos nuestro desacuerdo con el dictamen propuesto, votando en contra del mismo, por los motivos que se exponen a continuación:

1. El informe debería afirmar de forma clara que **el Consejo es competente para informar de todas aquellas políticas, medidas y actuaciones, contenidas en la Estrategia de Acción Exterior (EAEX)**, en la medida en que tienen impacto en desarrollo y en el ejercicio de derechos, más allá de la política de cooperación. Una competencia que, entre otros, se desprende de las obligaciones derivadas del artículo 208 del Tratado de Lisboa.
2. **La Estrategia carece de presupuesto, objetivos e indicadores.** Entendemos que como documento estratégico debe recoger aspectos que por definición no puede prescindirse de ellos. Por una parte la **estrategia debería ir acompañada de un presupuesto que la sostenga.** Por otra parte, en todo ejercicio de planificación se delimitan **los objetivos y se establecen resultados e indicadores de medición que permitan hacer posteriormente una adecuado seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.** La Estrategia de Acción Exterior adolece de todos estos elementos que consideramos imprescindibles.
3. El informe debería explicitar que la Estrategia ignora el análisis y las propuestas que contiene la **posición española de cara al POST2015**, como son el balance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el rol de los Países de Renta Media (PRM), más aún teniendo en cuenta que esta posición ha sido fruto de un proceso de construcción participada con los actores de desarrollo.



4. **Desconexión entre Política Nacional y Política Exterior.** El documento manifiesta una **desconexión entre las intenciones de la política exterior y las actuaciones de facto en las políticas domésticas** sobre temas muy diversos. Este hecho no solo afecta a la dirección de las políticas de uno y otro lado, sino también a aquello que la política exterior quiere promocionar debilitando enormemente el mensaje que se quiere trasladar al exterior. Por otra parte, debilita sobremanera la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Una oportunidad perdida que no haría más que cumplir con los propios compromisos recogidos tanto en la Ley de Cooperación de 1998 como en el propio Tratado de Lisboa.
5. En ese sentido, el informe **no recoge la confusión que refleja la EAEX entorno al concepto de Coherencia de Políticas**, que queda relegado al impulso de sinergias e intercambio de información entre políticas. Muestra de ello es que la EAEX hace especial hincapié en el modo en que esta política pública puede contribuir a otros objetivos de la acción exterior, pero en ningún momento cómo otras políticas pueden ser funcionales a la consecución de los objetivos del desarrollo. Además el informe debería poner de manifiesto que **la Estrategia adolece de un compromiso político con la Coherencia de Políticas de alto nivel gubernamental y de mecanismos** para ponerla en práctica.
6. **Los Derechos Humanos no son una aspiración.** La Estrategia de Acción Exterior incorpora en su narrativa los derechos humanos como una aspiración olvidando que España tiene ratificados tratados internacionales⁵ y de Derecho Internacional Humanitario, que son de obligado cumplimiento y sobre los cuales reporta y se somete a examen por sus órganos de vigilancia. Es el caso, por ejemplo, de dos tratados por los que España será examinada en Junio de 2015 y sobre los que no se hace referencia alguna en el texto, como son el **Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles** y la **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer**.
7. **Sin Plan de Derechos Humanos.** Ejemplo de la falta de articulación entre las políticas nacionales y las intenciones de la política exterior mencionada en el punto cuatro, es que todavía no se ha puesto en marcha el **II Plan de Derechos Humanos**. Una medida que debería implementarse - tal y como exige el compromiso adquirido por España y recogido en la Conferencia de Viena de 1993- y que lleva tres años paralizada. El Plan de Derechos Humanos permitiría definir medidas concretas, tanto en política nacional como exterior, con las que se garantizaría su promoción, y reflejarían un compromiso efectivo con los derechos humanos.

⁵ España tiene ratificados los principales tratados de Naciones Unidas de protección de los Derechos Humanos. Los tratados establecen obligaciones para España que serán revisadas por el Comité correspondiente tanto a través de los informes periódicos, como a través de los Exámenes Universales como a través de las recomendaciones emitidas por los Relatores Especiales.



8. **Sin reglamento.** En los mismos términos, y de forma específica en el apartado de derechos humanos de la Estrategia, aparece recogida como prioridad la **lucha contra la discriminación por razón de género, orientación sexual e identidad de género**, regulada en España en la Ley Orgánica 3/ 2007 de 22 de marzo para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. En todos estos años, la Ley no ha desarrollado su reglamento, lo que implica que muchos asuntos y salvaguardas en materia de discriminación hacia la mujer y de acoso sexual, no se hayan aún puesto en marcha.
9. **Eliminación de la Justicia Universal.** Asimismo, podemos referirnos a la **reforma exprés de la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal** a través de la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo. Esta reforma ha cerrado la posibilidad de acceso a la justicia y a su reparación a las víctimas de los delitos más graves de derecho internacional. Este hecho es especialmente relevante, no ya por el coste que supone en el retroceso de derechos y de garantías jurídicas por el que venía siendo reconocido nuestro país, sino por haberse convertido en una moneda de cambio en nuestras relaciones exteriores. No solo se dilapida una de las perlas jurídicas de nuestra jurisprudencia con el desacuerdo de todos los actores sociales y judiciales, sino que además se incorpora la retroactividad con la paralización de los expedientes en curso.
10. **Devoluciones en caliente.** Resulta cuanto menos llamativo encontrarnos con la siguiente afirmación en el texto y en el apartado de Acción Exterior en materia de Emigración e Inmigración: *“...debemos seguir perseverando en la política de control de la inmigración irregular con pleno respeto de los derechos humanos y en cooperación con los países de origen y tránsito. Para ello seguiremos trabajando tanto en el marco de Naciones Unidas como, de forma especial, en el seno de la Unión Europea”*. Resulta - como mínimo incoherente- en un momento en el que el Gobierno ha regulado las **expulsiones en caliente** a través de una disposición adicional en la Ley de Seguridad Ciudadana aprobada el 13 de marzo de 2015. Las devoluciones en caliente constituyen una gravísima vulneración de nuestro Estado de Derecho, y constituye una práctica contraria al derecho de los ciudadanos extranjeros a solicitar asilo en territorio español reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución. Además España sigue sin ratificar la **Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias**.
11. **Empresas y Derechos Humanos.** Este punto se incorpora como prioridad también bajo el epígrafe de derechos humanos, acompañado además de una visión muy economicista de la Estrategia, patente en todo el documento. España inició hace dos años un proceso de consultas para la elaboración de un Plan Nacional de Empresas y Derechos humanos cuyo último borrador fue presentado a finales de 2014 y sobre el cual, al momento de elaborar este documento, no hay noticias. Además, en un compromiso claro en materia de derechos humanos y empresa, España **debería incorporar los Principios Rectores de Naciones Unidas dentro de**



las políticas de fomento de la empresa española y la Marca España, aspecto al que hasta ahora el Gobierno se ha negado.

12. **Ley de Seguridad Ciudadana.** La recientemente aprobada ley de Seguridad Ciudadana pone en riesgo libertades fundamentales como son la libertad de expresión y de reunión pacífica. Estos derechos, claramente restringidos en la nueva ley y fundamentales tanto en el derecho nacional como internacional, ponen en cuestión la imagen de España, y cuestionan su compromiso con la protección de los defensores de derechos humanos.



VOTO PARTICULAR AL DICTÁMEN SOBRE LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN EXTERIOR

Iliana Olivé

En primer lugar, agradezco la disposición de la SGCID a que se dictaminase la recientemente aprobada Estrategia de Acción Exterior (aprobada en Consejo de Ministros el pasado 26 de diciembre y en cumplimiento con lo establecido en el artículo 35 de la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado 2/2014 de 25 de marzo).

No obstante, he de manifestar mi desacuerdo con el dictamen propuesto. En mi opinión, este dictamen de la Estrategia no es enteramente consistente con los contenidos del dictamen que el mismo Consejo de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobó (por unanimidad) en referencia a la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado hace tan solamente un año. Dicho dictamen aplaudía la introducción, en la Ley, de una lógica más integral de la acción del Estado, los objetivos tradicionales de la política de cooperación al desarrollo como elementos constitutivos de la acción exterior y la consideración del principio de coherencia de políticas (tal y como dictan los marcos normativos europeo y nacional). En la medida en la que estos elementos no quedan incorporados en la Estrategia, considero que el dictamen que este Consejo emita debería señalarlo.