

**DOCUMENTOS CIDOB  
MEDITERRANEO Y ORIENTE  
MEDIO 14**

**ESPAÑA Y LA PROMOCIÓN DE  
LOS DERECHOS HUMANOS EN  
EL MEDITERRÁNEO (1996-2007)**  
Propuesta de un modelo de análisis

Laura Feliu

documentos



**Serie: Mediterráneo**

Número 14. España y la promoción de los derechos humanos en el Mediterráneo (1996-2007): Propuesta de un modelo de análisis

© Laura Feliu

© Fundació CIDOB y Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, de esta edición

Barcelona, mayo de 2009

Edita:

CIDOB edicions  
Elisabets, 12  
08001 Barcelona  
Tel. 93 302 64 95  
Fax. 93 302 21 18  
E-mail: [publicacions@cidob.org](mailto:publicacions@cidob.org)  
URL: <http://www.cidob.org>

Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i  
Participació  
Oficina de Promoció de la Pau i  
dels Drets Humans  
Av. Diagonal 409,  
08008 Barcelona  
Tel: 93 552 60 00  
[oficinapaudddh@gencat.cat](mailto:oficinapaudddh@gencat.cat)  
[www.gencat.cat/dirip](http://www.gencat.cat/dirip)

Depósito legal: B-46.797-2001

ISSN: 1696-9979

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra»

**ESPAÑA Y LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS  
HUMANOS EN EL MEDITERRÁNEO (1996-2007):  
PROPUESTA DE UN MODELO DE ANÁLISIS**

**Laura Feliu\***

Mayo de 2009

\*Profesora de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma  
de Barcelona (UAB)



## Sumario

<b>Introducción</b> .....	7
<b>Las políticas de promoción. Un estudio poliédrico</b> .....	9
El debate teórico desde la disciplina de las Relaciones internacionales .....	9
El análisis multivariable .....	12
Los instrumentos .....	20
<b>Condiciones para una política exterior de promoción efectiva</b> .....	23
Condiciones relativas a la relevancia y sensibilidad de la temática .....	23
Condiciones relativas al poder y los intereses .....	24
<b>Las variables en juego en el caso español: Elementos generales</b> .....	25
<b>Las variables en juego en el caso español: Elementos relativos al Mediterráneo</b> .....	37
<b>Las variables en juego en el caso español: Condiciones a priori</b> .....	57
<b>La política española de promoción en el Mediterráneo: la práctica</b> .....	59
Modelo y discurso .....	59
Instrumentos .....	67
Debilidades .....	77
Elementos conclusivos .....	79
<b>Notas</b> .....	83
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	97



## **Introducción**

En el presente estudio se analiza la política exterior española de fomento de los derechos humanos en los países del sur y este del Mediterráneo (una buena parte del mundo árabe, más Israel y Turquía) durante las legislaturas correspondientes al Gobierno popular presidido por José M<sup>a</sup> Aznar (1996-2004) y el primer Gobierno socialista dirigido por José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008).

Este análisis se basa en un modelo multivariable no cuantificado, en el que se tienen en cuenta diversas variables causales situadas en diferentes niveles del sistema internacional. En primer lugar, se ofrece una lista orientativa de factores que contribuyen a dar forma a las políticas de promoción, para posteriormente proponer una posible interpretación de cómo actúan, siempre teóricamente. En segundo lugar, se analiza la presencia de dichas variables para el caso español, tanto en la vertiente de la política exterior en general, como de su aplicación a los países de la cuenca mediterránea. Este ejercicio ofrece de entrada una serie de pistas sobre cómo es previsible que actúen los diferentes gobiernos españoles en este campo. Finalmente, las hipótesis planteadas son cotejadas con las políticas efectivamente aplicadas.

Dada la amplitud de la temática y de los casos propuestos, se ha optado por presentar los principales rasgos del proceso de diseño, elaboración y aplicación de la política española de promoción, y un cuadro general de cuáles son sus principales características, todo ello ejemplificado con aquellos casos y acontecimientos que se considera que pueden ilustrar mejor los aspectos destacados. Un análisis exhaustivo de cada uno de estos casos supera en mucho el tamaño y alcance de este primer análisis.

Al mismo tiempo, si bien el objetivo principal de este estudio es ofrecer una visión general de cómo es la política exterior española de promoción de los derechos humanos, éste se combina con reflexiones que ayuden a comparar las respectivas legislaturas del Gobierno del Partido Popular (PP) y del Partido Socialista Obrero Español (PSOE).



## **Las políticas de promoción. Un estudio poliédrico**

Durante las últimas décadas, y especialmente a partir de los años setenta, una serie de estados han integrado entre los objetivos de su política exterior la promoción de los derechos humanos y de la democracia (lo que aquí se denomina de forma muy genérica: “política exterior de derechos humanos” o “política exterior de promoción”). Esta integración no ha sido meramente discursiva, y se ha materializado en una serie de instituciones y mecanismos, y en ciertas prácticas.

### **El debate teórico desde la disciplina de las Relaciones internacionales**

No es el objetivo de estas páginas explicar el porqué de dicha inserción, ni sus objetivos últimos; en un anterior artículo se analizó el importante debate entre las principales corrientes teóricas de la disciplina de Relaciones internacionales sobre la posibilidad de una política exterior que tenga entre uno de sus motores los principios morales<sup>1</sup>. El análisis de una determinada política de fomento no puede estar desligado del estudio del porqué de dicha política. Tal y como se concluía en el estudio antes citado, en general la literatura adscrita a la disciplina de Relaciones internacionales se muestra, como mínimo, muy prudente con respecto a la posibilidad de introducir la promoción de los derechos humanos como un objetivo más de la política exterior. La influencia de la corriente de pensamiento realista está especialmente presente con sus premisas ya clásicas: los valores morales que son apropiados para las relaciones individuales no pueden aplicarse a las actividades de los estados; el Estado no puede estar guiado por principios morales universales, ya que éstos colisionan con sus intereses nacionales (lo que no obsta –según el realismo de la inmediata

pos-segunda guerra mundial– que el comportamiento de todo Estado tenga implicaciones morales y éticas); y una política exterior impulsada fundamentalmente por consideraciones morales pone en peligro al Estado y a la Nación que representa. Estas premisas derivan del convencimiento de la “autonomía de lo político”: la política internacional tiene sus propios principios y reglas (el sistema internacional se caracteriza como una lucha entre estados que desean maximizar su poder; por lo que las Relaciones Internacionales se aproximan a un estado de naturaleza caracterizado por su carácter anárquico), diferentes a las relaciones comunitarias o sociales. El Estado está irremediamente preocupado por su supervivencia, y por sus intereses nacionales. Hans Morgenthau es especialmente claro al respecto: “El principio de la defensa de los derechos humanos no puede ser aplicado de manera consistente en política exterior porque puede y estará en conflicto con otros intereses que pueden ser más vitales que la defensa de los derechos humanos” (Morgenthau 1979: 7). Los intereses de un Estado (y de los individuos que lo integran) cuentan más que los de los otros estados (y de los individuos que lo integran) del sistema internacional, por lo que a este nivel se rompen los principios de igualdad y equidad. La ética política se sitúa, así, en el nivel comunitario. En el ámbito internacional naturalmente se reconoce la necesidad de buscar unos valores morales “mínimos”, pero el poder y la comunidad nacional actuarán siempre como delimitadores del ámbito moral<sup>2</sup>.

Aquel realismo clásico también se aleja del estudio del objetivo de promoción de los derechos humanos al separar de forma rígida los procesos políticos internos y externos: los determinantes de la política doméstica dependen del sistema político nacional (incluyendo la influencia de la opinión pública, partidos políticos y grupos de interés), pero la política exterior es un producto del Estado mismo, relativamente aislado de la sociedad. De esta manera, se ignora la posible influencia sobre las decisiones tomadas de actores que resultan clave como “promotores” de las acciones de fomento.

Por el contrario, para la tradición liberal siempre han sido importantes temas como el autogobierno democrático, las relaciones entre tolerancia y los valores comunes de la sociedad, o los vínculos entre Estado y sociedad, en el marco de la búsqueda de mecanismos para reformar el sistema internacional y limitar el poder arbitrario de los estados. Desde el liberalismo de entreguerras (que sitúa en el centro de sus propuestas los aspectos jurídicos y normativos), se evoluciona hacia un liberalismo que mantiene la creencia de la necesidad de extender el sistema de estados democráticos para garantizar un orden internacional más seguro, pero que desde los años setenta pasa a compartir buena parte de sus instrumentos analíticos con los del realismo (básicamente los conceptos de poder e interés). Desde los años noventa, la síntesis neorrealista-neoliberal conlleva que el pensamiento liberal haya pasado a centrar su explicación más en los intereses que en los valores, para demostrar que la aceptación de ciertos principios y normas es compatible con la defensa de los intereses. El comportamiento de los estados refleja un compromiso con las ideas, con lo que consideran que es correcto o equivocado –en gran parte debido a la estrecha interconexión entre el nivel interno y externo– y, por lo tanto, para el liberalismo debe rechazarse una aproximación excesivamente determinista sobre las consecuencias de la jerarquía de poder internacional.

En este breve repaso deben citarse ineludiblemente las aportaciones del constructivismo, que al igual que las anteriores escuelas teóricas analiza cuáles son los intereses de los estados, pero poniendo el énfasis en la definición que esos estados realizan de sus intereses. Esta definición se concreta a través de procesos de interacción social y de socialización propios de las relaciones sociales transnacionales e internacionales, en las que los valores y normas presentes influyen en la definición de la identidad de los actores y en su proyección exterior. El constructivismo propone el estudio de la “cultura mundial”, concebida como una constitución política mundial (*world polity*), y como un entorno cultural transnacional

que influye y da forma a las concepciones de los actores internacionales. Estas “corrientes ocultas” de carácter normativo son las que explican los cambios evidentes en muchas prácticas sociales (entre las que se incluye la política exterior) a lo largo de la historia. Estas construcciones sociales van más allá de decisiones coyunturales guiadas por el interés. La explicación sobre el funcionamiento del sistema no puede verse reducida a argumentos basados en nociones demasiado estrechas de interés que, o bien son el resultado de la posición de un Estado dentro del sistema internacional, o bien de sus preferencias internas. En el estudio de las Relaciones Internacionales debe tenerse en cuenta cuáles son las normas e ideas que prevalecen en cada momento, la denominada “estructura del propósito social”. Los movimientos transnacionales de carácter reivindicativo tienen un papel importante en su constitución, y son, por lo tanto, un objeto preferente de estudio.

### **El análisis multivariable**

Un denominador común de las diferentes corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales es la prudencia de entrada, mayor o menor según los casos, ante la posibilidad de llevar a cabo hoy en día una verdadera política exterior de promoción de los derechos humanos y la democracia. El debate entre las diferentes corrientes teóricas y las eventuales síntesis que se establecen marcan instrumentos analíticos clave en un estudio de este tipo: los conceptos de poder, de interés o de identidad, entre otros. Diferentes variables gravitan alrededor de estos instrumentos analíticos centrales. La interpretación de cómo se definen los diferentes instrumentos y de cómo actúan dichas variables dependerá de la posición teórica en la que se sitúe el análisis.

A continuación, se presenta un cuadro con veinte variables posibles para considerar, y en apartados sucesivos se introducirán elementos para su interpretación.

**Cuadro 1. Factores que intervienen en la formulación y aplicación de las políticas exteriores de promoción de los derechos humanos y la democracia**

Campo Nivel	No vinculados con los derechos humanos	Relativos a los derechos humanos
INTERNACIONAL	(1) Principales dinámicas políticas y socioeconómicas y aspectos ideológicos del sistema internacional. (2) Posición del Estado promotor en el sistema internacional, especialmente con respecto a la jerarquía de poder. Posesión de recursos de poder. Alianzas. (3) Posición del Estado receptor en el sistema internacional, especialmente con respecto a la jerarquía de poder. Posesión de recursos de poder. Alianzas. (4) El Estado receptor se preocupa o no de su imagen exterior y de sus relaciones con los principales estados del sistema internacional.	(5) Relevancia de la temática del respeto de los derechos humanos y la democratización en la agenda internacional en ese momento y lugar. Normas y valores dominantes vinculados o no a instituciones. (6) Mecanismos internacionales de promoción de los derechos humanos en los que participa el estado promotor o receptor, o que influyen sobre ellos.
REGIONAL/ BILATERAL	(7) Principales dinámicas políticas y socioeconómicas y aspectos ideológicos del sistema regional. (8) Tipo de relaciones e intereses que mantienen y comparten el Estado promotor y el receptor. (9) Vínculos transnacionales entre los decisores políticos y elites de los dos países.	(10) Relevancia de la temática del respeto de los derechos humanos y la democratización en la agenda regional en ese momento y lugar. Normas y valores dominantes vinculados o no a instituciones. (11) Mecanismos regionales de promoción de los derechos humanos en los que participa el Estado promotor o receptor, o que influyen sobre ellos. (12) Presencia de organizaciones regionales que agrupen estados democráticos o presencia de vecinos demócratas que puedan servir de modelo o atracción. (13) Vínculos transnacionales que ponen en contacto sociedades e instituciones y que se crean, movilizan o reaccionan con respecto a la temática de los derechos humanos.
LOCAL	(14) Las precondiciones de la democracia (distribución de recursos, tipo de desarrollo económico, cultura política, etc.).	(15) Sistema político del Estado promotor. (16) Formalización y nivel de consolidación de las políticas de promoción de los derechos humanos en el país promotor. (17) Concepción teórica en el país promotor sobre qué es derechos humanos y democracia, y especialmente sobre cómo se produce la reforma política. (18) Existencia de una sociedad civil nacional activa y sensibilizada sobre la temática. (19) Sistema político y situación de los derechos humanos en el Estado receptor. Nivel de liberalización. Preocupación por su imagen exterior. (20) Existencia de un movimiento de lucha por la democracia y la defensa de los derechos humanos en el país receptor.

Fuente: Elaborado por la autora.

Esta lista de variables incluye elementos que se alejan de la visión realista clásica, tales como la relevancia de la pertenencia a organizaciones internacionales, el contexto normativo del momento o la presencia de redes transnacionales de carácter reivindicativo, entre otros. A lo largo del texto se introducirán pistas sobre el peso relativo de cada una de las variables y sobre cómo actúan.

Para analizar una determinada política exterior de derechos humanos hay que situarse, en primer lugar, en el contexto del momento, en la época en la que se plantea o formula (factores 1 y 7). Fenómenos como el colonialismo de principios de siglo xx o la globalización de la Guerra Fría durante la segunda mitad de ese siglo sin duda influyeron en la relevancia de la temática del respeto de los derechos humanos y la democratización en la agenda internacional y regional, y en el tipo de prácticas que dominaron.

Estas y otras dinámicas políticas y socioeconómicas deben tenerse en cuenta de forma paralela a la relevancia de la temática en la agenda internacional y regional, y los valores y normas dominantes, vinculados normalmente con las instituciones (factores 5 y 10). En este sentido, debe destacarse la consolidación progresiva desde el final de la Segunda Guerra Mundial de un régimen internacional de derechos humanos, un tema que ha sido puesto de relieve principalmente por la aproximación liberal de las Relaciones Internacionales. Este régimen ha sido impulsado por el trabajo de Naciones Unidas, y desde una fase inicial meramente declarativa ha evolucionado hacia una fase promocional, en la que se han establecido mecanismos que van más allá de las recomendaciones no vinculantes (Donnelly, 1989: 206). Este régimen posee rasgos de un régimen ejecutivo únicamente con respecto a temas muy concretos (como la lucha contra el genocidio) o en determinadas regiones (como es el caso de Europa). Su consolidación comporta la existencia de mecanismos internacionales y regionales de promoción de los derechos humanos, en los que puede participar el Estado promotor o receptor, que condicionan las prácticas e intervienen presionando

hacia una mayor adecuación de las prácticas nacionales con el Derecho Internacional de derechos humanos (factores 6 y 11).

Por otra parte, en estas páginas se parte de la creencia de que los rasgos sistémicos juegan un papel relevante en el proceso de dar forma a los comportamientos, una afirmación que no cuenta con el consenso del medio académico y que enfrenta a los representantes de las corrientes neorrealista y neoliberal; mientras que para los autores realistas se trata de una variable central, para los liberales debe rechazarse una aproximación excesivamente determinista sobre las consecuencias de la jerarquía de poder internacional.

Ahora bien, los aspectos sistémicos presentes en la literatura al uso se limitan a aspectos clásicos de los estudios de poder: recursos e intereses. Una parte importante de los estudios sobre las políticas de promoción toman en consideración qué tipo de potencia internacional (o de Estado pequeño) es el Estado promotor o bien el receptor en el momento de analizar sus políticas y resultados (factores 2 y 3). A pesar de ello, son escasos los intentos de formular reglas generales al respecto<sup>3</sup>. En cambio, los estudios sí se refieren de forma más o menos explícita a la “paradoja de la política exterior”: mientras una gran potencia posee más recursos para presionar o convencer, posee al mismo tiempo más intereses que se pueden ver afectados por una acción de promoción (por lo tanto, la literatura contempla los intereses como cortapisas de la acción de promoción). Por su parte, un Estado pequeño puede verse menos coartado para presionar a favor de un mayor respeto de los derechos humanos, pero en cambio carecerá de capacidad de influencia. Pero más allá de esta constatación, fuertemente influida por el realismo, los autores divergen en cuanto a la relevancia de la distribución del poder. Del otro lado, resulta evidente que un Estado receptor con una posición marginal en el sistema internacional y con escasos recursos de poder será, en principio, más fácilmente influenciable (aunque la realidad muestra ejemplos de lo contrario, especialmente en casos de fuerte presencia de ideologías nacionales en la conformación del campo político-social).

Sin duda, el instrumento analítico, más utilizado por la teoría y los estudios de caso es el concepto de interés (presente en la anterior paradoja): las políticas de promoción inevitablemente provocan un choque entre los intereses nacionales percibidos y las intenciones éticas de los gobiernos (Smith y Light, 2001: 2). En este enfrentamiento entre los objetivos de naturaleza moral (la defensa de los derechos humanos o de la democracia) y los intereses de los estados (protección de la seguridad nacional, del comercio exterior, etc.) (factores 8 y 9), los primeros suelen salir derrotados en su pugna con los segundos. Incluso para aquellos autores que no dan por hecho esta derrota, se considera que la elección entre prioridades, que forma parte de todo proceso de hacer política, es más problemática cuando se trata del campo de los derechos humanos que en otros ámbitos de la acción política (Baehr, 1996: 25). Ésta es la principal razón para considerar que hoy en día el objetivo de fomento es un objetivo, como mínimo, secundario con respecto a otras dimensiones de la política exterior<sup>4</sup>. R. J. Vincent, uno de los principales estudiosos de la temática desde la escuela de la sociedad internacional, advierte que sólo en dos situaciones los derechos humanos tienen la posibilidad de hacerse un hueco en la política exterior: cuando sirven a los intereses del Estado promotor y cuando no afectan a sus otros intereses (Vincent, 1989: 57). La existencia de estos intereses se refleja en la voluntad de mantener unas buenas relaciones entre los dos países que no se vean afectadas por acciones de promoción y en la existencia de redes transnacionales formadas por las élites de los dos países (factor 9).

Pero al mismo tiempo, Vincent y otros investigadores recuerdan que hoy en día a los decisores políticos les resulta imposible obviar el tema, vinculado con cuestiones que son vitales para el Estado (Vincent, 1989: 58). Los decisores deben escoger entre opciones, y siempre se plantea una dimensión ética, mayor o menor, en toda decisión. La cuestión central estriba en establecer de qué manera los gobiernos actúan éticamente, según qué criterios y cómo equilibran las reivindicaciones éticas en competencia (Brown, 2001).

También debe introducirse una definición amplia de intereses, en consonancia con las posiciones liberales, en las que se integre, por ejemplo, entre los objetivos de un Estado el interés por tener vecinos democráticos, ya que sus políticas exteriores suelen ser más predecibles y más pacíficas en sus relaciones con otras democracias, entre otras ventajas. Ahora bien, este componente del interés se plantea a largo plazo, con lo que se suele producir el clásico establecimiento de prioridades de objetivos más contingentes.

Deben introducirse, además, otros grupos de variables que complementen o maticen una visión excesivamente centrada en intereses. Estos factores podrían considerarse también condiciones necesarias para la activación de políticas de promoción, por ejemplo, el hecho de que resulta difícil que sin un impulso desde diferentes sectores de la sociedad nacional e internacional se activen políticas de promoción. Para las corrientes liberal y constructivista, y ésta es también la opción de este estudio, cualquier análisis sobre la temática de la promoción también debería tomar en consideración el impacto de las organizaciones internacionales (factores 6, 11 y 12): desde los compromisos que los estados adquieren en su seno, hasta la esfera propia de actuación de dichas organizaciones que contribuye a difundir y consolidar determinados valores y normas. Al mismo tiempo, debe citarse aquí el importante efecto de empuje hacia la reforma o el cambio que supone la perspectiva de ingreso o asociación privilegiada con organizaciones integradas por estados democráticos. Otro grupo de factores considerado relevante es el influjo de las respectivas sociedades civiles nacionales (18, 20) y de las redes transnacionales (13), especialmente las que vinculan actores del Estado promotor y receptor, como impulsoras de dichas políticas.

En este estudio se considera –a pesar del escaso espacio que le dedica la aproximación realista– que las variables internas son especialmente relevantes para entender las políticas de promoción (imagen colectiva que tiene la Nación de sí misma, estructuras de decisión política, papel de los partidos políticos y otros actores político-sociales y sus respec-

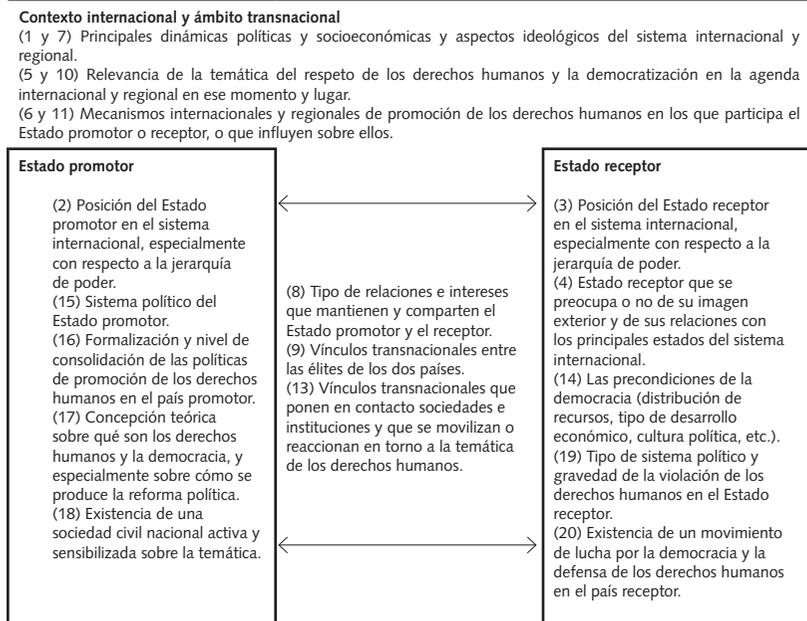
tivas relaciones, cómo se formula la política exterior, quién tiene la capacidad de dirigirla e influir, etc.). Los diferentes tipos de sistemas políticos (factores 15 y 19) y sus componentes influirán sobre la formulación de las políticas de fomento de los derechos humanos. Como ya se ha dicho, para la aproximación liberal, los estados democráticos tienen interés en expandir el grupo de estados liberales y democráticos, y aunque la literatura no descarta las acciones de promoción de los derechos humanos realizadas por estados autocráticos, no existen prácticamente estudios sobre ello. En relación con el sistema político, debe observarse la propia historia de las políticas de promoción: el proceso de formalización, institucionalización y consolidación en el país promotor (factor 16). No es lo mismo, por ejemplo, un Estado recién democratizado que aquel que goza de una democracia consolidada, al igual que deberá considerarse como variable significativa la concepción teórica en el país promotor sobre qué son los derechos humanos y la democracia, y especialmente sobre cómo se produce la reforma política (factor 7) (el convencimiento de que el proceso de transición a la democracia corre paralelo al desarrollo, o que está vinculado a la formación de clases medias, etc.). Thomas Carothers (1999) hace referencia en los países occidentales a una visión “canónica” que consta de una “plantilla democrática” (elecciones, instituciones estatales y sociedad civil) y una “secuencia natural” de acontecimientos (presión sobre el régimen autocrático, impacto sobre su legitimidad, apertura tímida del sistema, multiplicación de los grupos de oposición, movilización de la prensa, presiones para la celebración de elecciones, la elección transparente de un nuevo gobierno). Esta visión condiciona la opción por unos instrumentos u otros.

En cuanto a las características del sistema político del Estado-objeto (factor 19), éstas tendrán importancia especialmente para adecuar los diferentes instrumentos que se apliquen, y para entender la urgencia y existencia de presiones para una acción. Las políticas de fomento deberán ajustarse a la gravedad y carácter masivo, o no, de las violaciones de

los derechos humanos y a su tendencia evolutiva en el país receptor. La importancia otorgada por el Estado receptor a su imagen exterior, otro elemento importante para evaluar el tipo de instrumentos que hay que aplicar y su efectividad, dependerá tanto del sistema político como de su posición en la estructura de poder internacional.

El anterior cuadro puede completarse con otro en el que se enfatiza la distinción entre factores relativos al Estado promotor o al Estado receptor, y aquellos relativos al contexto.

## Cuadro 2. Factores que condicionan la política exterior de derechos humanos. Los estados promotores y receptores y sus interrelaciones



Fuente: Elaborado por la autora.

## Los instrumentos

Los estudios sobre el utillaje de promoción suelen clasificar estos instrumentos básicamente en base a tres criterios: su objetivo, su mayor o menor grado de coerción, o su concierto con uno o más actores. En relación con el primero, se trata básicamente de distinguir entre lo que constituyen acciones de amparo de los derechos humanos y de fomento de la democracia, que exigen instrumentos y técnicas diferentes, más amplios y complejos en el segundo caso. Se puede presionar, por ejemplo, para que un determinado régimen libere a un prisionero político, pero resulta más difícil contribuir a la transformación de las estructuras políticas de un país. Ahora bien, sin la transformación de dichas estructuras hacia su democratización, la oposición política seguirá siendo reprimida por las fuerzas del orden. Las dos cuestiones, pues, son diferentes pero están íntimamente relacionadas. Toda promoción de la democracia puede ser también considerada fomento de los derechos humanos, pero no siempre es así a la inversa.

Con respecto al uso de la coerción (e incluso de la violencia) como instrumento de promoción, y como se verá más adelante, su mayor o menor presencia delimita las diferentes tipologías de promoción. Está bastante extendida la distinción entre dos modelos de políticas de promoción en base precisamente a su nivel coercitivo: el modelo gradual (asociado a acciones como convencer, cooptar, ayudar) y el modelo intervencionista (presionar, obligar). En realidad, la mayor parte de los estados escoge sus útiles entre las herramientas disponibles dependiendo de su cultura e ideario políticos (la distinción entre la modalidad estadounidense y nórdica, por ejemplo), de su posición en la estructura de poder internacional (por ejemplo, la polémica tesis de Kagan (2003) sobre por qué Estados Unidos ejerce el poder con instrumentos de poder intervencionistas, mientras que la vieja Europa prefiere la negociación, la persuasión y el derecho que centra

su explicación en las cargas derivadas del ejercicio americano del papel de hiperpotencia condicionado por la lógica geopolítica que comporta una visión diferente del mundo, y en el intercambio de papeles que se ha efectuado con las potencias europeas), pero sobre todo de un análisis individualizado de cada caso (intereses en juego, *lobbies*, etc.).

El tercer criterio apuntado (la distinción entre instrumentos bilaterales y multilaterales) es importante, pero no es muy útil ya que la mayor parte de instrumentos que se serán analizados en estas páginas pueden aplicarse de forma bilateral o bien en concertación con otros estados, por lo que no sitúa a los instrumentos detallados en un lado u otro de la clasificación.

Para elaborar una tipología de instrumentos se ha seguido a Moravcsik (1995: 160), que distingue entre:

a/ Instrumentos de cooptación que hacen uso de medios institucionales para atraer, convencer y con ello reformar instituciones políticas y jurídicas del país objeto: diálogo político, ayuda a la democracia, etc.

b/ Instrumentos vergonzantes (*shaming*) que utilizan el capital simbólico de la temática de los derechos humanos a través de la creación de un clima y opinión pública internos críticos con las prácticas conculcadoras: divulgación de violaciones cometidas por el régimen infractor, promulgación de normas internacionales, etc.

c/ Instrumentos sancionadores que hacen uso de medios materiales para presionar: ruptura de relaciones, intervención armada, etc.

Esta tipología tiene en cuenta igualmente el eje coercitivo, pero considera a parte los mecanismos de crítica o visibilización pública de la situación de violación por el régimen objeto. Según esto, se presenta a continuación una propuesta de clasificación de los principales instrumentos de fomento.

### Cuadro 3. Los instrumentos de la política exterior de derechos humanos

Tipo	Instrumento
Instrumentos de cooptación (-) Coerción	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Condicionalidad positiva, que premia los avances hacia un mayor respeto de los derechos humanos para incentivar su continuación:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- otorgamiento de ayuda adicional;</li> <li>- apoyo al ingreso en organizaciones Intergubernamentales (OIG), etc.;</li> </ul> </li> <li>* Ingreso o de participación avanzada en organizaciones internacionales que poseen un importante acervo en materia de derechos humanos (por ejemplo, la Unión Europea).</li> <li>* Diplomacia silenciosa, que utiliza la confidencialidad para dar a conocer su disconformidad con ciertas prácticas o situaciones, sin que la crítica llegue a la opinión pública. Conversaciones con las autoridades. Es compatible con:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- alabar las reformas, aunque se conserven las estructuras autoritarias;</li> <li>- incluso labor de cabildeo para evitar que un régimen sea criticado o escarnecido;</li> </ul> </li> <li>* Institucionalización de un diálogo político a través de mecanismos creados expresamente para ello, que incluye la temática de los derechos humanos.</li> <li>* Ayuda, en sus diferentes vertientes:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ayuda al desarrollo;</li> <li>- fomento de la sociedad civil (ayuda a asociaciones de derechos humanos o de mujeres);</li> <li>- ayuda a la gobernanza y a la reforma de las instituciones (cooperación técnica para mejorar las instituciones, formación de jueces, observación de elecciones, etc.);</li> <li>- ayuda a la democracia.</li> </ul> </li> </ul>
Instrumentos vergonzantes (+ -) Coerción	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Labor de información y contacto con los actores concernidos que sufren las violaciones y trabajan para erradicarlas en el país objeto. Esto se realiza tanto recogiendo información a través del movimiento de derechos humanos nacional, de la red diplomática del servicio exterior, etc.</li> <li>* Elaboración de informes periódicos sobre la situación de los derechos humanos en determinados países.</li> <li>* Trabajo en los mecanismos internacionales (multilaterales) de revisión de pactos internacionales de derechos humanos.</li> <li>* Impulso y colaboración en la redacción y puesta en práctica de nuevas normas y ampliación del derecho internacional de derechos humanos.</li> <li>* Encuentros con asociaciones de derechos humanos o con opositores de los países receptores cuando las autoridades lo visitan o cuando aquellos salen del país.</li> <li>* Movilización consular y de otro tipo con respecto a casos que implican directa o indirectamente a ciudadanos del país promotor.</li> <li>* Movilización puntual y visible a favor de determinados casos (liberación de prisioneros políticos, persecución de la prensa), a través, fundamentalmente, de instrumentos diplomáticos.</li> <li>* Crítica pública.</li> </ul>
Instrumentos sancionadores (+) Coerción	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Condicionalidad negativa, forma de "castigo" ante las violaciones de los derechos humanos por el que se vincula el cumplimiento de determinadas normas al disfrute de determinados bienes o privilegios.</li> <li>* Sanciones.</li> <li>* Bloqueo de la venta de armas o de otras políticas.</li> <li>* Anulación de una parte o la totalidad de un tratado (activación de cláusulas democráticas), etc.</li> <li>* Distanciamiento (alejarse del régimen infractor, que no se le asocie con él): anulación de las visitas de Estado, envío de figuras de segundo rango a los actos oficiales, ruptura de relaciones.</li> <li>* Intervención amada (la "democracia a la fuerza" o el <i>regime building</i>).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## **Condiciones para una política exterior de promoción efectiva**

A continuación, se presenta una propuesta de tipos de operación de las anteriores variables a través de su conversión en premisas que indiquen cómo actúan los factores considerados relevantes. Estas premisas han sido redactadas teniendo en cuenta la literatura sobre las políticas exteriores de promoción de la democracia y los derechos humanos, y la propia visión teórica de la autora, pero lamentablemente son escasísimos los estudios que las hayan analizado y testado de forma sistemática.

### **Condiciones relativas a la relevancia y sensibilidad de la temática**

- 1a. Que el tema esté en la agenda internacional o regional (5, 10).
- 1b. Que el tema esté en la agenda nacional, y que haya un cierto nivel de formalización e institucionalización del objetivo para asegurar efectividad y continuidad (16).
- 1c. Existencia de una sociedad civil activa en este tema en el país promotor (18).
- 1d. Relaciones transnacionales fluidas entre las respectivas sociedades civiles movilizadas sobre el tema (13).
- 1e. Impulso derivado de compromisos con organizaciones internacionales a las que se pertenece y que sean especialmente activas en la materia (6, 11). Que el ingreso o las relaciones privilegiadas con organizaciones internacionales comporte beneficios (incentivos y cierta condicionalidad) (12).
- 1f. Se obtendrán resultados más fácilmente cuando el régimen objeto de la política demuestre cierta preocupación por su imagen internacional. En el caso de autocracias completas, autosuficientes, las políticas pueden ser efectivas a largo plazo (19).

## Condiciones relativas al poder y los intereses

2a. Que el Estado promotor tenga suficiente capacidad y poder para influir en el receptor (2).

2b. Que en su defecto posea la capacidad necesaria derivada de su pertenencia a alianzas con otros estados, la formación de agrupaciones regionales, etc. (2).

2c. Que las capacidades del país receptor sean limitadas (3), o que por coyunturas específicas no pueda desafiar las políticas aplicadas.

2d. Que los intereses en juego para el país promotor no sean considerados estratégicos.

2d1. Si las relaciones entre los dos países son significativas y comparten intereses comunes (8), es más difícil que se activen políticas de promoción, pero éstas son más efectivas.

2d2. Si se trata de dos países alejados, con pocos vínculos, la capacidad de influencia se reduce.

2e. Que la acción de los *lobbies* contrarios a visibilizar la grave situación de los derechos humanos en el país receptor pueda ser neutralizada por otros factores o actores.

Sin duda, aquí resultaría necesario desarrollar una tipología de intereses (no son lo mismo intereses vinculados, por ejemplo, con la dependencia energética, que con unos intercambios comerciales fluidos) y explicar cuáles son más susceptibles de obstaculizar acciones de promoción. Asimismo, se deberían estudiar en profundidad los diferentes tipos de actores.

## **Las variables en juego en el caso español: Elementos generales**

A continuación, se ofrece una panorámica sucinta de la política exterior española de promoción de los derechos humanos a través del análisis de aquellas condiciones que hacen referencia a la política exterior de promoción en general, que sirva para contextualizar posteriormente la acción con respecto a los países mediterráneos.

**(Condición 1a) El contexto internacional actual no es el más adecuado para acciones de promoción.** Especialmente tras el 11 de septiembre, la lucha antiterrorista ha comportado que se estreche la colaboración securitaria y policial entre los diferentes gobiernos, dejando todavía más en un segundo plano la cuestión pendiente de la democratización. El proceso de consolidación de un régimen internacional de derechos humanos difícilmente puede suplir este contexto adverso. Es cierto que la temática de la reforma política de la región se ha introducido en la agenda de las grandes potencias con más fuerza (ya lo estaba en la agenda europea desde mediados de los noventa), en parte por influencia indirecta de la invasión de Irak y por la introducción de esta dimensión en el diseño estadounidense de cómo debe ser Oriente Medio, pero al mismo tiempo se demuestra la falta de voluntad política de las grandes potencias al desarrollo de verdaderas políticas de promoción (diagnóstico, objetivos, planificación de instrumentos, evaluación de resultados, etc.). Por otra parte, cabe señalar que, si bien existen mecanismos internacionales de promoción impulsados por Estados Unidos, la Unión Europea y algunos de sus países miembros, no existen mecanismos sur-sur, ni organizaciones o países en la rivera sur que puedan servir de acicate para los procesos de democratización.

**(Condición 1b) España posee un discurso, ha creado unos instrumentos y realiza ciertas acciones de fomento de los derechos humanos más allá de sus fronteras. Más dudoso es que se pueda afirmar que España haya desarrollado una “política” genuina de promoción de los derechos humanos, que haya sido planificada de forma global, o que se consideren todos los ámbitos de la acción exterior.** Es cierto que se ha avanzado en la institucionalización (débil) de la materia, que se realizan acciones como resultado de obligaciones internacionales en foros multilaterales, y que también pueden detectarse algunas iniciativas aisladas de promoción que no se insertan en un uso sistemático de los instrumentos al alcance (por ejemplo, durante la primera legislatura del Partido Popular (PP) con respecto a Colombia, Cuba o Guinea Ecuatorial). En general, tal y como se explica más adelante, todo ello está muy lejos de convertir a los derechos humanos en un verdadero eje de la política exterior.

En este sentido, debe recordarse que España es una democracia reciente, pero que ha sabido consolidar su sistema político democrático. El impulso de su política exterior de promoción ha procedido sobre todo del exterior, y concretamente del ingreso en organizaciones internacionales, especialmente la Comunidad Europea en 1986<sup>5</sup>.

El discurso oficial español es maximalista en sus objetivos. La “doctrina” española de este período se encuentra sobre todo desarrollada en documentos que datan del segundo mandato del PP e inicios de la legislatura socialista. En el programa electoral popular de 2000 se afirma: “En la vida internacional y en las relaciones estratégicas entre los países existe una responsabilidad compartida, que nos obliga a prestar atención a los conflictos y situaciones de abuso de los derechos humanos que se producen a nuestro alrededor [...] más que nunca lo que sucede en otros lugares nos afecta”<sup>6</sup>. Las *Líneas generales de política exterior*, presentadas en el Parlamento en junio de 2000, establecen que los derechos humanos es “uno de los ejes fundamentales de la política exterior española”<sup>7</sup> y el *Plan estratégico de acción exterior* de septiembre de 2000

plantea que España debe desarrollar una política activa y propositiva, y que debe aspirar a ejercer un liderazgo en esta materia<sup>8</sup>. Un objetivo muy ambicioso, vistos los recursos y sobre todo la práctica posterior. Otros documentos de interés son las comparecencias que a veces, no siempre, se realizan ante el Parlamento, previas o posteriores a la reunión del Comité de Derechos Humanos (CDH) en Ginebra o a la presentación del *Informe anual sobre derechos humanos en el mundo de la UE*.

Pero la explicación más detallada de los objetivos y elementos definidores de dicha política del período puede encontrarse en el discurso del secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Miquel Nadal, de 10 de septiembre de 2001<sup>9</sup>. En el texto, tras realizar una inusual crítica a la política desarrollada hasta el momento<sup>10</sup>, reafirma que España puede ejercer su capacidad de liderazgo en la materia. El planteamiento de dicha política es el siguiente: “[...] se trata, dentro del margen que permiten los recursos disponibles, de realizar un esfuerzo de elaboración doctrinal, posicionamiento y acción que dé un nuevo impulso a nuestra política de derechos humanos, de modo que éstos ocupen una posición central y horizontal en los objetivos y acción de nuestra política exterior, y España ostente una posición de mayor liderazgo en este ámbito de la acción internacional”<sup>11</sup>. Se trata de propugnar un mayor activismo, una mayor coherencia con el conjunto de la política exterior, y una mayor difusión de principios y actividades entre la opinión pública. La idea de fondo es que esta política debe contribuir a realzar el papel internacional de España.

Con el nuevo Gobierno liderado por José Luis Rodríguez Zapatero, continúa la consideración de la defensa de los derechos humanos fuera de nuestras fronteras como un componente fundamental de la política exterior. De especial interés es el discurso sobre política exterior pronunciado por Zapatero, fruto de la invitación de diferentes *think tanks* españoles en junio de 2008, que tiene como uno de sus ejes el diseño de una política comprometida, guiada por valores y progresista, como continuación del discurso desarrollado en política interna. “Creo en

una política exterior comprometida. Comprometida con los valores que profesa la mayoría de la sociedad española y con los escenarios donde nuestra presencia puede ser relevante. Tengo la convicción de que una política exterior así concebida es la que mejor permite defender nuestros intereses como país; los intereses de una potencia media que ocupa un singular espacio estratégico en el actual mundo multipolar; los intereses de una Nación que está llamada a tener un peso creciente en la comunidad internacional si sabe hacer valer, con capacidad de diálogo y de persuasión, su condición de puente entre regiones, entre culturas, entre países ricos y pobres<sup>12</sup>. En este sentido, sigue vigente la aproximación maximalista de situar a España entre los países líderes en la materia. La vicepresidenta primera del Gobierno afirma en su discurso ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas: “Mi país quiere permanecer a la vanguardia de los estados que promueven los derechos humanos y su garantía efectiva. España tiene como uno de sus objetivos prioritarios e irrenunciables la promoción y defensa de los derechos humanos”<sup>13</sup>.

Pero, sobre todo, el vuelco multilateral y la apuesta por la legalidad internacional que marcan el discurso del Ejecutivo socialista están directamente relacionados con la temática *derechohumanista*, si bien se centra en los que considera grandes desafíos de la gobernabilidad internacional: la lucha contra la pobreza, la promoción de la paz frente a la inseguridad y el terrorismo, la gestión ordenada de las migraciones y el cambio climático y la energía<sup>14</sup>. La cuestión de los derechos humanos aparece, sobre todo, en el marco de la promoción de la paz<sup>15</sup>. Además, se citan los derechos humanos, por ejemplo, cuando se habla de África o Asia, pero no del Mediterráneo y el mundo árabe, donde se habla más de proyectos de cooperación técnica (en la línea de la Unión para el Mediterráneo, UPM).

En la práctica, el modelo español se sitúa lejos de los países más activos en la materia (los *like-minded countries*: países nórdicos, Países Bajos o Canadá), e incluso a nivel europeo se puede incluir en el grupo de los

países más reticentes a una política abierta a la luz pública o a que se condicionen sus relaciones exteriores (junto a Italia o Francia). Este modelo mantiene bastantes puntos en común con el francés: discurso ambicioso (se quiere ejercer un liderazgo); papel central del Ejecutivo (que tiene un amplio margen de maniobra, mientras que el Parlamento ocupa un lugar secundario); práctica cooptadora (“realista” según los entrevistados, que prefiere tender puentes para ejercer influencia, y que rechaza la denuncia pública), que incluso se activa para evitar acciones de tipo coercitivo o sancionador (especialmente en el ámbito europeo con países con los que se mantienen relaciones privilegiadas como Marruecos); y preferencia por los canales multilaterales<sup>16</sup>.

Se puede concluir que el nivel de formalización de este “eje” de la política exterior durante el período estudiado es bajo, por diferentes motivos (si bien hay algunas novedades al inicio del segundo mandato Zapatero, que se explican más adelante). En primer lugar, hasta hace muy poco la política española adolecía de un punto focal que sirviera de acicate para el impulso de la materia. Durante las legislaturas populares el ejecutivo se niega explícitamente a elaborar un plan de acción, tal y como recomiendan la Declaración y el Programa de acción (DPAV) de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, al considerarse que al ser España un país democrático en el que se respetan los derechos humanos esto no es necesario (una interpretación muy diferente a la de otros países, como el Reino Unido). Por su parte, en el programa electoral de 2004 el PSOE se compromete a elaborar dicho plan nacional de derechos humanos<sup>17</sup>, y si bien este compromiso desaparece del programa electoral de 2008, se acaba materializando en diciembre de ese año tras un proceso de elaboración caracterizado por la falta de transparencia y de interés por convertirlo en un proceso participativo<sup>18</sup>. Este plan puede contribuir a ejercer la función citada de punto focal en cuanto el Gobierno lo concibe como “[...] un marco, como un instrumento de coordinación, fiscalización y control”<sup>19</sup>, que debe mantenerse vivo a través del trabajo de los ministerios (la Secretaría de

Estado de Asuntos constitucionales y parlamentarios es la encargada del plan) y de su Comisión de seguimiento, todavía por determinar. Ahora bien, el contenido del apartado dedicado a la acción exterior es altamente decepcionante en cuanto no contiene un diagnóstico de la situación y no planifica una política, sino que se limita a listar un conjunto de medidas de naturaleza muy diversa, sin otorgarles prioridad. El conjunto de este apartado adolece de falta de ambición, especialmente si se tiene en cuenta el maximalismo del discurso oficial español de promoción de la democracia y los derechos humanos en el exterior, y el hecho de que en el plan se afirma “el compromiso de liderar un proceso internacional de impulso de los derechos humanos”. Esta falta de ambición y compromiso es más flagrante en el caso de las relaciones bilaterales del Gobierno español, que constituyen una parte sustancial de su política exterior. En el plan no se concreta cuál es el modelo de promoción de los derechos humanos que se desea aplicar: objetivos, instrumentos preferentes, casos y países prioritarios, etc.

Entre las recomendaciones de las asociaciones que presentaron comentarios al plan<sup>20</sup> destaca la necesidad de elaborar una ley sobre el control de la política exterior, que el Gobierno debería dar cuenta periódicamente de sus acciones en este campo (el Estado español no elabora un informe propio sobre el estado de los derechos humanos en el mundo o de su práctica bilateral y multilateral en este campo que sirva para centrar el activismo en la materia a la manera de Estados Unidos o de los países nórdicos), o la creación de un mecanismo interministerial de coordinación de la acción gubernamental que asegure que los derechos humanos son integrados en todos los aspectos de la política y la acción exteriores, y que evite la aplicación de acciones contradictorias o descoordinadas (por ejemplo, en el proceso de elaboración del plan no participaron dos ministerios clave: Defensa y Cultura).

Un segundo indicador del bajo nivel de formalización de la política de promoción es el hecho de que la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores, creada en 1983, tiene un mandato

muy limitado y escasos recursos, y se centra fundamentalmente en preparar la participación española en los grandes foros multilaterales de derechos humanos (por ejemplo, su papel en la elaboración del plan ha sido mínimo). Esto influye en una grave falta de coordinación de la acción gubernamental en este campo y en la ausencia de una aproximación integral a aspectos tan variados como la venta de armas, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o la promoción de inversiones. Igualmente, la creación de la figura del embajador español de derechos humanos por el Ejecutivo socialista es una iniciativa positiva, pero que carece de los recursos e impulsos político necesarios.

En tercer lugar, los mecanismos de control de la política exterior son muy débiles si los comparamos con los de otros países. En el Parlamento son mecanismos mayoritariamente *ex post* y se suelen limitar a comparecencias del Gobierno sobre temas puntuales, y al planteamiento de preguntas orales y escritas, que en la mayor parte de ocasiones no implican un seguimiento sistemático posterior de los temas. Además, no hay órgano específico en el Parlamento que aborde estas cuestiones (a la manera del *Standing Subcommittee* en Estados Unidos)<sup>21</sup>.

En cuarto lugar, el trabajo de las embajadas depende excesivamente de la discrecionalidad de sus titulares. Tradicionalmente, ha sido el consejero político, que sigue la política interna del país de destino, el encargado de evaluar e incluir referencias a ella en los informes que periódicamente se envían al Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación (AEC). La propuesta de crear la figura de encargados de derechos humanos realizada durante el segundo mandato popular no se ha materializado debido a problemas presupuestarios y en espera de la siempre pendiente reforma del servicio exterior español. En una respuesta del Gobierno<sup>22</sup> -en voz de Francisco Caamaño, secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios- a la pregunta sobre qué actuaciones preveía llevar a cabo el Gobierno frente las situación de riesgo ante las que se encuentran los defensores de los derechos humanos, se afirma que las embajadas reciben instrucciones para mantener contactos

regulares con dichos defensores: “La protección de los defensores de los derechos humanos es uno de los aspectos principales e irrenunciables de la política exterior del Gobierno en materia de promoción y protección de los derechos humanos en el mundo [...]. Tanto a través de los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores (en especial de la Oficina de Derechos Humanos y la embajadora en Misión Especial para cuestiones relativas a los derechos humanos), y también a través de la red de embajadas de España en el extranjero, quienes reciben anualmente instrucciones concretas de mantener contacto con defensores de derechos humanos y ONG especializadas”<sup>23</sup>.

El modelo final de promoción es cooptador, y esto está vinculado con cierta concepción teórica sobre cómo se produce, o debería producirse, la reforma política. El discurso oficial tanto del PP como del PSOE propugna a grandes rasgos el ejercicio de un “diálogo constructivo” y de una política de “equilibrio” desde una posición “realista”<sup>24</sup>. España no debe romper sus vínculos con países que transgreden el Derecho Internacional de los derechos humanos, ya que el mantenimiento de canales abiertos con los diferentes países es lo que permite ejercer una mayor influencia. El modelo español rechaza pues de forma expresa la condicionalidad de las relaciones y se caracteriza por un elevado secretismo.

Si bien las anteriores características sirven para todo el período que abarca este estudio, con diferencias de matices, es posible distinguir una serie de diferencias tanto en el estilo como en el contenido de las políticas de ambos gobiernos. Éstas corresponden fundamentalmente a las propias diferencias entre sus respectivas políticas exteriores y a su impacto sobre este campo.

La política exterior del Gobierno del PP está marcada por un elevado economicismo que intensifica el desequilibrio entre intereses de carácter material y los intereses vinculados con el fomento de los derechos humanos. Asimismo, el creciente atlantismo de la política popular y el énfasis puesto en la lucha antiterrorista facilitan el estrechamiento de alianzas con países de la región de carácter autoritario. Sobre todo durante el

segundo mandato de Aznar, España tiene importantes oportunidades de desarrollar una actividad pionera en el ámbito multilateral (presidencia de la UE, miembro del Consejo de Seguridad y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas) que no solamente no son aprovechadas sino que, especialmente en el Consejo de Seguridad, contradicen los principios propios del discurso de promoción.

En cuanto a la política exterior socialista, ésta se caracteriza por un discurso más comprometido con la causa de los derechos humanos en el ámbito multilateral y por un cambio en el discurso antiterrorista que integra con más fuerza la esfera de los derechos humanos. Otras iniciativas que en teoría poseen un fuerte componente de solidaridad y lucha contra la discriminación y la intransigencia, como la Alianza de Civilizaciones, en realidad no tienen como eje central los derechos humanos. Como se ha visto, durante el mandato socialista se avanza en la institucionalización y creación de cierta burocracia de promoción de los derechos humanos (Plan Nacional, embajadora especial, programa de acogida de defensores de los derechos humanos amenazados<sup>29</sup>); aunque dicha institucionalización es todavía demasiado reciente para ser evaluada, nace mal planificada y sin recursos propios.

En general, si bien durante las legislaturas socialistas mejora la actuación en organismos multilaterales (retirada tropas Irak, resoluciones sobre Sudán, trabajo sobre la tortura, etc.), el nivel retórico supera con mucho su concreción posterior, y no se percibe la misma mejora en el ámbito de las relaciones bilaterales donde incluso se afirma explícitamente que los derechos humanos no deben interferir en las relaciones privilegiadas con determinados países.

**(Condición 1c) La relevancia de la dimensión externa no descarta el protagonismo del movimiento de derechos humanos español en el interior del país, que se ha ido consolidando en los últimos años aunque sigue sin encontrarse entre los más activos de Europa.** Durante la transición, el interés de los actores político-sociales se centró

en la consolidación de la democracia, lo que unido al aislamiento en que había vivido la población española propició una opinión pública poco interesada por los temas internacionales<sup>26</sup>. Además, la sociedad civil (esencial para la constitución de un *lobby* pro derechos humanos activo) posee un nivel bajo de articulación (Subirats, 1999). Los partidos políticos se han mostrado poco interesados por la temática (la actividad parlamentaria, especialmente en la Comisión de Asuntos Exteriores, no es regular, ni implica un seguimiento pormenorizado de los temas), y son contadas las ONG que se han interesado por la cuestión de forma global. En varias ocasiones en las entrevistas realizadas en los últimos años con responsables gubernamentales se afirma que el Gobierno tiene un margen elevado de maniobra en esta materia, porque no hay una presión fuerte por parte de la sociedad (“no se nos pone contra las cuerdas”)<sup>27</sup>. Un indicador de este escaso interés es la tardanza con la que España ha presentado su quinto informe periódico al Comité de Derechos Humanos en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>28</sup> (hacia 12 años desde la última vez), sin que este hecho haya recibido una presión adecuada por parte de las asociaciones, que no planificaron una coordinación previa y que tuvieron un escaso papel en el proceso de revisión.<sup>29</sup> La Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos-España creada en 1989 es claramente inoperante como motor e instrumento de coordinación.

A pesar de esta situación general, en los últimos años la cuestión ha empezado a ser abordada de forma más profesional y sistemática por diferentes actores político-sociales; ejemplos de ello son la aprobación de una Proposición no de ley en el Parlamento sobre la promoción de los derechos humanos en junio de 1999<sup>30</sup>, la iniciativa de diversas ONG bajo la coordinación de la Cátedra UNESCO de la UAB<sup>31</sup> para mejorar el control de la venta de armas, la actividad de la sección española de Amnistía Internacional, que desde 1999 elabora un informe de seguimiento de la política exterior española (Amnistía Internacional, 1999). Asimismo, la sociedad civil ha empezado a hacer uso de los

instrumentos a su alcance. Debe citarse aquí el hecho de que la legislación española, a través de la Ley Orgánica de Poder judicial de 1985, que desarrolla la Constitución de 1978, es una de las legislaciones más vanguardistas en la aplicación del principio de jurisdicción universal, lo que ha llevado a diferentes asociaciones a presentar denuncias relativas a la violación de los derechos humanos por Marruecos o Israel, como se explica más adelante<sup>32</sup>.

Esta situación también se ha dado en el ámbito de las Comunidades Autónomas, lo que ha llevado a introducir en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su artículo 51.1, que la Generalitat debe promover la cultura de la paz y que en su desarrollo se ha vinculado a los derechos humanos. Esta tímida evolución ha favorecido que el Ejecutivo muestre una mayor receptividad a su trabajo (se ha pasado, según las entrevistas, de la indiferencia completa del período Matutes, a cierta colaboración durante el mandato de Piqué y los ministros de Asuntos Exteriores posteriores).

**(Condición 1e) La pertenencia a la Unión Europea y, secundariamente, a Naciones Unidas, el Consejo de Europa o la OSCE impulsan la introducción de la materia en la agenda nacional.** Con respecto a la Unión Europea, la aceptación del acervo comunitario y las obligaciones derivadas del ingreso en la organización han impulsado su institucionalización, han fomentado compromisos y prácticas, y han fijado ciertas rutinas. Esto se afirma a pesar de que, si bien se han producido avances importantes a nivel europeo en esta materia, no puede hablarse de un proceso de *comunitarización* de esta política (Youngs, 2002 y Feliu, 2003). Además, la actitud europea ha sido complaciente y difícilmente puede servir de acicate para una política exterior española más activa. La Unión Europea ha optado por una política de incentivos, al mismo tiempo que descarta el uso en la región de instrumentos de carácter coercitivo. Esto es obvio tanto en el proceso euromediterráneo de Barcelona como en la más reciente Política Europea de Vecindad

(PEV), que condiciona la participación en programas y agencias europeas y la mayor integración en el mercado interior al avance en las reformas políticas y económicas, y resulta ya evidente con la Unión para el Mediterráneo que deja de lado la agenda humanitaria para centrarse en la cooperación técnica.

**(Condiciones 2a y 2b) España es una potencia media con recursos suficientes para llevar a cabo una política activa de promoción de los derechos humanos.** Esta posición le otorga un buen número de instrumentos, si bien debe valorarse qué tipo de intereses posee en cada caso y el impacto que las acciones de promoción puede tener sobre ellos. Además, su pertenencia a organizaciones internacionales, que son centrales en la gestión del sistema internacional (como la UE o la OTAN), le otorgan recursos de poder adicionales.

## **Las variables en juego en el caso español: Elementos relativos al Mediterráneo**

A continuación se presentan aquellos factores-condiciones que tienen que ver con los países mediterráneos y con las relaciones de España con ellos.

**(Condición 1d) Los vínculos transnacionales entre las dos orillas son relevantes en el caso de Marruecos, el Sáhara Occidental o Palestina, pero débiles con respecto al resto de países.** En el ámbito del Magreb, el auge de las ONG de cooperación, y su desembarco en la región hacia mediados de los años noventa (mayoritariamente en Marruecos, los campamentos saharauis de Tinduf y los Territorios palestinos), contribuye sin duda a construir un entramado más denso de relaciones con agentes político-sociales de la región. No obstante, ello no comporta un activismo importante para influir en la política exterior española en cuestiones vinculadas con la democratización y los derechos civiles y políticos en estos países. De hecho, se ha producido una relativa “despolitización” de la agenda de asociaciones y ONG.

Las asociaciones pro derechos humanos son pocas y hasta hace poco se habían centrado en cuestiones internas y, en el ámbito internacional, en América Latina, especialmente en Centroamérica. Una de las excepciones es el activo movimiento pro Polisario, que no parece haber servido de palanca para generar una acción de cabildeo relevante hacia el conjunto de la región; además, y debido al sesgo que introduce la cuestión saharauí, hasta hace relativamente poco había fuertes reticencias a establecer contactos regulares con actores políticos y sociales marroquíes a pesar de encontrarse entre los más activos en la región; la sociedad civil española ha apoyado fuertemente el proceso de autodeterminación en el Sáhara Occidental, lo que ha influido en una mala imagen de un Marruecos autoritario que bloquea el proceso. La organización formal de un movimiento de solidaridad con el pueblo saharauí está más estructurada que en el caso de la militancia pro palestina, y sigue conservando vínculos muy estrechos con las autoridades saharauis (Frente Polisario y Gobierno de la RASD), que en cambio en el caso palestino se han diluido.

El movimiento de apoyo a la autodeterminación del Sáhara Occidental surge en los años setenta impulsado por sectores de muy diferente procedencia: militantes de partidos de izquierdas, entonces ilegalizados, que hasta ese momento se habían ocupado poco de la cuestión, jóvenes que han hecho su servicio militar en la zona; o saharauis que están estudiando en la Península o en Canarias, en un período en el que la información sobre el tema estaba censurada. La firma de los Acuerdos de Madrid en noviembre de 1975 actuó de revulsivo. Desde entonces, hasta bien entrados los años ochenta, la militancia pro saharauí organiza manifestaciones, redacta comunicados y manifiestos con peticiones concretas a la diplomacia española centradas en: la exigencia de que termine la ocupación militar del Sáhara y el genocidio que cometen los ejércitos de Marruecos y Mauritania; que se reconozca al Frente Polisario y a la RASD como auténticos representantes del pueblo saharauí; o la asunción de la responsabilidad española (especialmente a través de la demanda al Gobierno español de que declare nulos los acuerdos tripartitas). La llegada del PSOE al poder en 1982 no cambia la situación, al contrario, el partido en el poder olvida buena parte de sus promesas formuladas cuando estaba en la oposición.

A finales de los ochenta el movimiento apuesta por una mayor internacionalización a través de la participación en redes y conferencias transnacionales, impulsadas en parte por juristas y profesores de derecho españoles. En la década de los noventa, la firma del Plan de Arreglo de Naciones Unidas por las partes, y por lo tanto, la entrada en una vía reglada bajo la gestión de la organización internacional, coincide con una transformación a fondo del asociacionismo español plasmada en el auge de las ONG centradas en actividades de cooperación y desarrollo, cuestiones humanitarias o inmigración. El nuevo modelo de ONG se aleja del presente, por ejemplo, en Centroamérica, más militante y politizado. Los recursos para este tipo de actividades irán en aumento, con la contribución tanto de la Administración central como de las Comunidades Autónomas y ayuntamientos. Es en 1987 cuando las actividades pro saharauis empiezan a centrarse en la organización de caravanas solidarias y campamentos de verano para niños de entre 6 y 14 años. La estrategia es reforzar el movimiento pro saharauí como movimien-

to social de base, pero también aprovechar este potencial para dar a conocer la dimensión política del conflicto, un objetivo conseguido parcialmente. Actualmente existen alrededor de 300 asociaciones de amistad con el pueblo saharauí en el ámbito autonómico o local, enmarcadas la mayor parte de ellas por una Coordinadora Estatal de Asociaciones de Solidaridad con el Sáhara (CEAS-Sáhara)<sup>33</sup>.

Si bien es cierto que el movimiento reacciona puntualmente cuando la posición española parece alejarse de la vía del plan de arreglo de Naciones Unidas (lo que sucede con la llegada de Zapatero al poder), critica la venta de armas a Marruecos o el hecho de que se faene en aguas saharauí, no ha logrado influir de forma significativa en la política de los diversos Ejecutivos españoles<sup>34</sup>. La apertura de diligencias previas por los delitos de genocidio y torturas contra ciudadanos saharauí cometidos presuntamente por altos cargos de la seguridad marroquí en los setenta y ochenta, ordenadas por el juez de la Audiencia Nacional, Baltasar Garzón, el 30 de octubre de 2007, es el resultado de la admisión a trámite de la querrela interpuesta en septiembre de 2006 por las asociaciones de defensa de los derechos humanos y los familiares de presos y de desaparecidos saharauí<sup>35</sup>.

Por último, un tema objeto de polémica y que ha causado algunas disensiones en el interior del movimiento es el de sus relaciones con el Frente Polisario, y hasta qué punto deben seguirse sus consignas. La posición de las asociaciones de amistad con el pueblo saharauí es, en general, considerar que el Frente Polisario es un movimiento de liberación, y que como tal debe diferenciarse de otros casos, como, por ejemplo, el cubano, en el que se puede distinguir entre el régimen de Castro y el pueblo cubano, lo que no es posible con respecto al movimiento de liberación del Sáhara Occidental. En las entrevistas se repite que los movimientos de liberación son soberanos y que, por ejemplo, no es posible rechazar a un representante designado por el Frente Polisario, ya que se trataría de una ingerencia indebida. “Nosotros, como movimiento solidario, pensamos que es el Frente Polisario quien debe marcar las directrices políticas, nosotros somos un movimiento popular y social que reivindica el derecho a la autodeterminación. No somos ONG ni cascos azules.”<sup>36</sup>

El movimiento pro palestino es la segunda excepción al desinterés por la región<sup>37</sup>. Desde la militancia más política de los años setenta y parte de los ochenta, a través de los comités y asociaciones de solidaridad con Palestina (las asociaciones de amigos del pueblo palestino), se pasa a una actividad centrada sobre todo en la solidaridad, la ayuda humanitaria y el desarrollo, si bien el panorama actual de ONG que actúan en este entorno es muy heterogéneo y sigue existiendo el perfil militante. Aquella primera generación estaba vinculada mayoritariamente con la militancia de izquierdas y en estrecho contacto con la pequeña comunidad palestina asentada en España. Su trabajo se centraba básicamente en una labor de denuncia, sensibilización y difusión de la situación en Palestina, promoción de la movilización política y ayuda puntual a militantes palestinos. Es a mediados de los años ochenta cuando empezó a proliferar el perfil de ONG que accede a fondos públicos para desarrollar proyectos en los territorios. Una asociación bisagra entre una y otra generación fue el Comité Español de ONG sobre la Cuestión Palestina (CEONGCP) que se crea a finales de los años ochenta impulsado por la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE)<sup>38</sup> y en contacto estrecho con la representación de la OLP en España. Desde el propio comité se plantea la posibilidad de ampliar su ámbito de acción a la ayuda y la cooperación, y se inicia en 1989-1990 una relación no formal pero estable con el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (ICMA), dependiente de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) del Ministerio de Exteriores. Nuevas asociaciones se suman posteriormente al recurso de los proyectos financiados desde el MAEC<sup>39</sup>. El comité entra progresivamente en crisis a mediados de los años noventa, en parte por la tensión entre la vertiente de solidaridad política y el creciente interés por la cooperación, que unido a otros factores, evidencia la disparidad del movimiento acentuada por el proceso de Oslo. En la vertiente militante, el Comité de Solidaridad con la Causa Árabe se convierte a finales de los años noventa en uno de los actores más activos en el ámbito político. Destaca igualmente la fuerte presencia de ONG españolas conservadoras muy centradas en la ayuda a las comunidades cristianas de la región. Por último, y a pesar de la importante presencia de ONG en la zona, sorprende la escasa

rentabilización para actividades de cabildeo o de sensibilización en España, a diferencia del movimiento pro saharauí. Esta debilidad sólo se ha subsanado en parte en los últimos años a través de la constitución de iniciativas de coordinación como la Plataforma Palestina Ahora, en noviembre de 2004<sup>40</sup>, o de iniciativas locales como la Red de Enlace con Palestina en Cataluña, en 2002. Un hecho que muestra la vivacidad de la militancia pro palestina es la admisión a trámite por el juez de la Audiencia Nacional, Fernando Andreu, de la querrela que interpuso el Centro Palestino para los Derechos Humanos por el lanzamiento de una bomba de una tonelada por un F-16 israelí contra la vivienda en Gaza de un presunto líder del brazo armado de Hamás, Shalah Shehade, el 22 de julio de 2002, por el que murieron catorce civiles. Andreu imputa en enero de 2009 al ex ministro de Defensa, Benjamín Ben-Eliezer, y a seis militares israelíes de un delito contra la humanidad por dicho ataque.

Un tercer caso es Marruecos. A pesar de que la situación de los derechos humanos en este país, no ha sido un tema prioritario para el movimiento de derechos humanos español, en los últimos años se han consolidado vínculos con asociaciones marroquíes gracias a una visión más matizada de la realidad de la sociedad marroquí y al aumento de los contactos de ONG españolas con diversos interlocutores en este país. Esto ha comportado una mayor movilización con respecto a asuntos concretos (especialmente la cuestión de la inmigración marroquí, o la situación de la mujer, pero también importantes campañas sobre casos concretos como, en 2003, por la liberación del periodista marroquí Ali Lmrabet).

Esta panorámica debe completarse con la consideración de la posición de los partidos políticos españoles, que han seguido de forma desigual los diferentes dossieres, con momentos de una cierta actividad para caer posteriormente en la desidia. Una enumeración de todas estas iniciativas daría una idea equivocada de las políticas realmente aplicadas. Algunos ejemplos son, con respecto a Argelia: el interés de parlamentarios españoles, especialmente del Bloque Nacional Gallego o del partido de la Nueva Izquierda, pero también de IU e incluso CiU, por impulsar una proposición no de ley del Parlamento sobre Argelia el 28 de abril de 1999, presentada por el Grupo

Socialista<sup>41</sup>; las múltiples preguntas escritas formuladas por Manuel Alcaraz, del Grupo Parlamentario Mixto en 1999; la recogida de firmas de Amnistía Internacional ese mismo año (18.000) solicitando el nombramiento de un Relator Especial de Naciones Unidas sobre Argelia, etc.

Otro caso especialmente interesante es el de Turquía. Sorprende en España la ausencia de debate interno sobre su ingreso en la Unión Europea (a diferencia de países como Alemania o Francia). Este desinterés es sintomático de la apatía de la opinión pública española por las cuestiones internacionales en general y por la situación de los países mediterráneos en concreto. La situación de los derechos humanos en este país ha sido objeto de críticas puntuales por parte de IU a escala estatal, o de ICV y ERC en el ámbito autonómico catalán, aunque la defensa, por ejemplo, de la identidad kurda no ha constituido un tema de movilización importante. Para ilustrar esta cuestión debe citarse la invitación realizada por el Parlamento vasco a la Asamblea del Kurdistan en el exilio en febrero de 1999, por iniciativa de los partidos nacionalistas vascos, pero con la oposición PP y PSE-EE. El PNV hizo pública una nota tras recibir presiones de la Embajada turca y del propio Ministerio de Asuntos Exteriores español (el ministro Abel Matutes señaló que «los intereses españoles saldrán perjudicados por la decisión del Parlamento vasco») en la que se afirma que Turquía «no cumple con los mínimos requeridos para ser definido como un sistema democrático y de libertades»<sup>42</sup>. Estos mismos partidos dieron un giro a su posición a partir de 2001, cuando el Ejecutivo turco inició un proceso de reforma de aquellos aspectos más controvertidos de la agenda de derechos humanos.

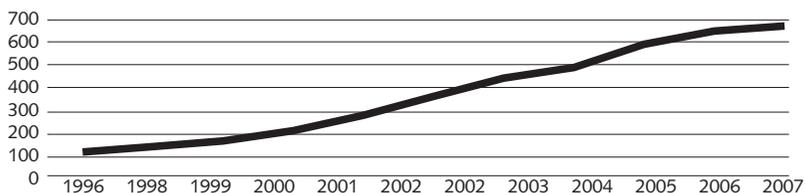
También debe tenerse en cuenta aquí la presencia de comunidades inmigrantes procedentes de estos países. La comunidad más significativa con distancia es Marruecos, seguida a distancia de la argelina, y con pequeños contingentes mauritanos, egipcios y sirios. Esta presencia contribuye en el caso marroquí a introducir ciertos temas en la agenda bilateral, pero en general el conjunto de las comunidades es de asentamiento reciente y, a diferencia de otros países europeos, con un débil perfil militante<sup>43</sup>.

**Cuadro 4. Contingentes de población mediterránea en España por países de origen, 1996-2007**

	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argelia	4.614	5.924	7.637	10.759	18.265	28.921	36.301	39.425	46.278	47.079	45.813
Egipto	666	799	911	1.016	1.274	1.703	2.098	2.076	2.501	2.703	2.566
Marruecos	89.983	111.043	133.001	173.158	233.416	307.458	378.979	420.556	511.294	563.012	582.923
Túnez	411	528	550	666	Nd	Nd	Nd	Nd	1.566	1.642	1.544
Mauritania	Nd	Nd	Nd	Nd	3.598	5.168	6.782	7.443	9.611	9.652	9.271
Líbano	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	1.417	1.483	1.346	1.442	1.302	1.250
Siria	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	2.019	2.266	2.195	2.579	2.365	2.129
Turquía	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	1.483	1.656	1.758
Israel	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	1.818	1.848	1.713
Jordania	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	1.297	1.205	1.088
Palestina	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Libia	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Sáhara O.	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
<b>TOTAL</b>	<b>97.670</b>	<b>120.292</b>	<b>144.098</b>	<b>187.599</b>	<b>258.554</b>	<b>348.688</b>	<b>429.912</b>	<b>475.045</b>	<b>581.874</b>	<b>634.470</b>	<b>652.062</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística. Evolución de la revisión del padrón municipal. Datos nacionales, 1996-2007.

**Cuadro 5. Evolución de la población marroquí en España 1996-2007**  
(en miles de personas)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto nacional de estadística (INE). Evolución de la revisión del padrón municipal.

**(Condición 2f) Cuando se analizan los vínculos transnacionales deben tenerse en cuenta igualmente los intereses de las grandes agrupaciones de negocios y empresas.** A priori, se puede pensar que el grueso de los actores económicos (u otros con intereses materiales) que operan en los países magrebíes actuará como freno a las políticas de promoción. En realidad, no hay trabajos que hayan analizado sobre el terreno esta hipótesis. En el caso de las empresas españolas, en realidad las que operan mayormente en la región son de tamaño pequeño y mediano (pymes) y se concentran básicamente en Marruecos. Estas empresas no poseen capacidad individual para influir sobre el Ejecutivo con respecto a la política exterior (otro asunto es cómo influye la opinión desde el Gobierno sobre cuáles pueden ser las consecuencias para los vínculos económicos de las políticas de promoción). En cambio, sí que las grandes empresas que operan en la región (Repsol YPF, CEPSA o Telefónica, entre otras) se movilizan e influyen en las políticas desarrolladas hacia el Magreb. Un estudio en profundidad de cómo lo hacen (qué canales utilizan, cuáles son sus límites, etc.) no ha sido realizado todavía.

En relación con las empresas españolas, la cuestión de la responsabilidad social corporativa vinculada con la aceptación de códigos de conducta éticos se está integrando progresivamente tanto en las agendas de las asociaciones de derechos humanos como de ciertas empresas, aunque no hay evidencia de que la temática se haya planteado seriamente en el área mediterránea.

**(Condición 1f) Los países del sur y este del Mediterráneo son autocracias en las que el poder político-económico se encuentra altamente concentrado en manos de una élite que no debe rendir cuentas al conjunto de la población. Turquía –que conserva deficiencias constitucionales y viola los derechos humanos en cuestiones como la libertad de asociación o expresión– e Israel –¡si sólo tenemos en cuenta cómo trata a la población judía israelí y se descarta el análisis de su política exterior, una política pública más!– suelen ser consideradas las excepciones.** Aunque en los países de la región se celebren periódicamente elecciones, éstas, o no son realmente competitivas, o si se celebran con una cierta transparencia, las elecciones no se traducen posteriormente en la elección de un gobierno con un poder real. Algunas de estas autocracias han experimentado procesos de liberalización en los últimos años de mayor o menor calado según los casos (Marruecos, Argelia, Egipto, Jordania, Líbano), mientras que en otras el sistema político se encuentra bloqueado (las autocracias completas de Libia, Túnez o Siria) (Brumberg, 2003). En qué fase de liberalización se encuentran los respectivos sistemas políticos debería ser tenido en cuenta en el momento de diseñar y aplicar las políticas de promoción. Por lo general, los países con mayor nivel de liberalización tienen más interés en ofrecer una imagen exterior reformista y de país en vías de democratización, lo que debería facilitar la aplicación de políticas de fomento de los derechos humanos.

**(Condición 2c) Los estados receptores son mayoritariamente estados pequeños con una posición secundaria en la estructura del sistema internacional, situados en la periferia del sistema internacional y con una situación de dependencia con respecto al exterior.** Esta afirmación es válida incluso para aquellos países como Argelia o Libia que poseen importantes recursos en hidrocarburos, a pesar de que esto les otorgue una mayor autonomía.

**(Condición 2d) España posee importantes intereses en los países mediterráneos, pero repartidos de forma muy desigual. Estos intereses tienen un carácter más político que económico (a excepción del gas argelino), como se observa al comprobar el papel más que secundario que ocupa el comercio o las inversiones de la región o hacia ella comparado con otras regiones con las que España mantiene relaciones (véanse los cuadros 6 a 9).**

Marruecos, Argelia y el Sáhara Occidental (Frente Polisario) son los interlocutores privilegiados. Por su parte Jordania, Egipto, Israel, y Palestina (y secundariamente Siria y Líbano) tienen fundamentalmente interés político por su papel en el proceso de paz de Oriente Medio y como oportunidad de realzar el papel internacional de España. Este interés político se da también con respecto a Turquía, que al mismo tiempo se considera un mercado potencial importante para España. Libia posee poco interés más allá de la dimensión económica. Túnez ocupa también una posición muy secundaria, con pocos temas en la agenda común, más allá del interés de homogenizar las relaciones exteriores en el entorno geográfico más inmediato. La agenda de la Unión Europea realza la importancia de estos países para España. Dos países magrebíes destacan especialmente en la política exterior mediterránea: Marruecos y Argelia. Las relaciones con estos dos países se han desarrollado con el difícil trasfondo del conflicto del Sáhara Occidental, en el que los dos países magrebíes mantienen posiciones enfrentadas. Ya sea bajo el título de política de equilibrio (defendida por el Gobierno de UCD, y que se limitó a una política de compensaciones dirigida alternativamente hacia Marruecos y Argelia) o de política global (vuelta a reclamar por el Gobierno de Zapatero), las relaciones exteriores españolas se decantaron rápidamente por Marruecos como socio prioritario en la región, a pesar de la creciente importancia de las relaciones económicas con Argelia (Gillespie, 2000). Según la expresión que hizo fortuna durante los gobiernos socialistas de los años ochenta, se debía crear “un colchón de intereses compartidos” que evitara el resurgir periódico de conflictos no encauzados y crisis entre los dos países (López

García y Hernando de Larramendi, 2002). La agenda compartida por los dos países es una amalgama de factores históricos, geopolíticos y otros de voluntad política, que incluye temas de índole territorial (Ceuta y Melilla, plataforma de Canarias), de circulación de personas (de Marruecos procede una de las comunidades inmigrantes más importantes), económicos (la pesca, la presencia de unas 900 empresas españolas, la competencia agrícola, el hecho de que es el primer destinatario de las exportaciones españolas a la región según puede comprobarse en el cuadro 6), o de seguridad (tráfico de drogas, lucha contra el terrorismo –sobre todo a partir de los atentados en Madrid del 11 M, preocupa la radicalización de sectores minoritarios que puedan realizar actos terroristas en territorio español). Se trata, pues, de una agenda bilateral muy rica y compleja.

Desde la firma del Tratado de amistad, buena voluntad y cooperación firmado en 1991, las relaciones se han institucionalizado y consolidado de forma importante, a pesar de problemas puntuales en buena parte de la agenda compartida. La grave crisis bilateral de 2001-2002 no supone posteriormente un replanteamiento en profundidad de la política desarrollada hasta el momento, y posteriormente se observa un marcado continuismo con respecto al período anterior. Debe recordarse que la crisis fue abierta por Marruecos el 27 de octubre de 2001, con la llamada a consultas del embajador marroquí en Madrid, y agravada en julio de 2002, tras el enfrentamiento armado por el islote de Perejil (tras el cual España retiró a su embajador en Marruecos). La vuelta de los respectivos embajadores acordada en la reunión bilateral mantenida por los respectivos ministros de Asuntos Exteriores en Rabat, el 30 de enero de 2003, dio por finalizado este período más convulso. Una de las posibles interpretaciones de la crisis es el intento por Marruecos de utilizarla como baza negociadora para asegurar una posición más pro marroquí de España con respecto al conflicto del Sáhara Occidental (Feliu, Lorenzo y Salomón, 2003).

Con respecto a Argelia, los sucesivos gobiernos españoles han practicado una política de promoción de los intercambios económicos con Argelia, simbolizada sobre todo por el gasoducto euromagrebí, de

importancia vital para el consumo energético español. La gestión del gas se encuentra consolidada desde los años setenta y la provisión de gas representa poco menos del 50% del aprovisionamiento de gas español, la mayor parte a través de este gasoducto.

La actitud española frente a la guerra civil argelina de los noventa fue de apoyo al régimen desde la distancia, mientras se mantenía abierto el consulado de Orán y el Instituto Cervantes de Argel. La prioridad de los intereses económicos frente a las posibles reticencias ante un régimen golpista puede ser simbolizada por la inauguración en 1994 por los reyes de España del gasoducto Argelia-España, en uno de los momentos más duros de la “década negra”, y cuando arreciaban las críticas a la guerra sucia llevada a cabo por sectores de los servicios de seguridad. En la visita del ministro de Asuntos Exteriores argelino M. Salah Dembri a España, en enero de 1994, su homólogo español, Javier Solana, declaraba de forma clara que el régimen argelino tendría el apoyo de España en su lucha contra el terrorismo. Ahora bien, al mismo tiempo se enfatizaba la necesidad de un diálogo del Gobierno con todas las fuerzas, incluido el FIS. En esta dirección, el entonces presidente del Gobierno de Felipe González transmite la posición europea al presidente Zerual, en un encuentro en Nueva York en octubre de 1995, de que las elecciones presidenciales no resolverían por ellas solas la problemática de la democratización.

Con la llegada del PP al Gobierno, se intensifica la voluntad de potenciar las relaciones económicas, como muestra el envío a Argel de una primera delegación de alto nivel en julio de 1996. Poco después, el 1 de noviembre de 1996 entraba en funcionamiento el gasoducto. En octubre de 1997, el ministro de Exteriores, Matutes, propuso a las autoridades europeas la creación de una célula de reflexión que siguiera la situación argelina, pero la propuesta fue mal acogida por las autoridades argelinas. Tras las elecciones presidenciales y la ley de concordia civil de 1999, Aznar fue el primer presidente del Gobierno que viajó al país en julio de 2000 tras la polémica elección de Buteflika, si bien en la declaración conjunta realizada por los secretarios de Estado de política exterior de

ambos países se hace una referencia general a la cuestión de los derechos humanos (López García y Hernando de Larramendi, 2002). Para mostrar aún más la intensificación de relaciones bajo el Gobierno popular, se firmó en octubre de 2002 el Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación, en un momento en el que las organizaciones de derechos humanos argelinas e internacionales criticaban fuertemente la política de “reconciliación” basada en el ocultamiento de la verdad sobre lo que pasó en el conflicto armado y la impunidad de los responsables de las graves violaciones de los derechos humanos, muchos de ellos pertenecientes a los cuerpos de seguridad

Bajo el Gobierno de Zapatero se continúa con el enfoque del segundo mandato popular de resaltar el partenariado estratégico con este país, caracterizado por su importante contenido económico (los datos de las exportaciones españolas, en las que Argelia ocupa un tercer puesto tras Marruecos y Turquía, y de las importaciones en las que ocupa el segundo puesto, pueden ser consultados respectivamente en los cuadros 6 y 7). A pesar de ello, la clara prioridad del Gobierno socialista por el vecino marroquí, y secundariamente el más o menos velado apoyo a una solución negociada según propuesta marroquí para el conflicto del Sáhara Occidental, dificultan las relaciones bilaterales, al igual que la mayor capacidad negociadora argelina del dossier económico<sup>44</sup>. En esta vertiente se ha intensificado el trabajo para la construcción de un gasoducto submarino que debe unir directamente los dos países sin pasar por territorio marroquí, y que es construido por el consorcio Medgas, liderado por Cepsa y Sonatrach.

El dossier económico no es tan importante con respecto a otros países productores de petróleo de la región, como Libia. En la actualidad, España importa anualmente petróleo libio por valor de más de 800 millones de euros, y si bien las exportaciones a Libia son ínfimas, este país ocupó el cuarto puesto en 2007 como origen de importaciones en la región (véanse los cuadros 6 y 7). Por su parte, España es sólo la undécima suministradora de Libia, y en cambio su segundo cliente mundial debido a la compra de petróleo. Al igual que otros países occidentales, los últimos gobiernos españoles están dispuestos a olvidar el

pasado terrorista del Estado libio tras el pago de indemnizaciones y ante la oportunidad de “negocio” en un futuro no muy lejano.

Con respecto a la cuestión del Sáhara Occidental, a pesar de que esta política es calificada de “neutralidad activa”, históricamente ha sido más pasiva que activa por miedo a granjearse la enemistad de las partes. Las simpatías de la opinión pública española por la causa saharauí se han visto neutralizadas por la importancia de los intereses en Marruecos, lo que ha llevado a una política de inacción que se escuda en la legalidad internacional, y secunda de forma excesivamente prudente las resoluciones de Naciones Unidas. La posición española bajo el Gobierno de Zapatero parece haberse decantado de forma más clara hacia el impulso de una solución negociada entre Marruecos y el Frente Polisario-Argelia con vistas al otorgamiento de una autonomía elevada para el Sáhara en el interior de Marruecos, y con un cumplimiento indirecto del principio de autodeterminación. Los desmentidos y garantías verbales socialistas, conforme se sigue la misma política de “neutralidad activa” de antaño, unidos a los viajes a Argel o Tinduf de responsables españoles, intentan disipar los temores. Esto parece conseguirse temporalmente, o la diplomacia así lo exige, para luego volver a manifestarse la desconfianza y el disgusto, en un juego pendular.

Turquía ha ido ocupando progresivamente un espacio más importante en la política exterior española desde los años ochenta, especialmente con el refuerzo de las relaciones comerciales, que han convertido a este país en el noveno cliente de España, y a nivel regional en el segundo destinatario de las exportaciones españolas y segundo país de origen de las importaciones (Vidal-Folch y Gascón, 2005; cuadros 6 y 7). En el campo de las inversiones, en cambio, Turquía no ha conseguido convertirse en un polo de atracción a pesar de la evolución positiva (véase el cuadro 9), donde sólo 55 empresas españolas operan. Como bien han mostrado diversos autores (Torreblanca, 2004 y Soler, 2006), este país mediterráneo cobra valor para España en el contexto europeo con el horizonte de su ingreso en la Unión Europea, como refuerzo de sus capacidades, de la posibilidad de entendi-

miento con el mundo islámico, de contribución a la estabilidad de Oriente Medio y de refuerzo del eje mediterráneo.

Con países como Egipto o Jordania las relaciones se circunscriben papel clave de estos países en la cuestión palestina (“papel relevante”) o en conflictos en la región (guerra del Golfo, invasión de Irak, etc.).

Con Israel, las relaciones diplomáticas no se normalizaron hasta fecha muy reciente, 1986, cuando tras arduas negociaciones se produjo finalmente el canje de notas entre los dos países y la posterior reunión en enero de 1987 por primera vez de la Comisión Mixta. Como ya se ha dicho, el interés por este país se centra especialmente en el conflicto israelo-palestino. Los diferentes ejecutivos y el Parlamento han emitido numerosos comunicados en los que se insta a Israel a cumplir con la legalidad internacional, pero la política hacia el conflicto se canaliza preferentemente a través de la Unión Europea, que, como es sabido, mantiene un perfil bajo en lo político, a diferencia de la fuerte implicación en el ámbito de la cooperación económica con la Autoridad Palestina. Una iniciativa española que muestra la actividad española a principios de los años noventa es la celebración de la Conferencia de Madrid del 30 de octubre de 1991, en la que España muestra iniciativa y la posesión de una agenda propia. En diciembre de ese mismo años se decide avanzar en la institucionalización de las relaciones bilaterales con la intensificación de encuentros entre los ministros de Exteriores, que debían reunirse al menos una vez por año. Como en otros países de la región, el Gobierno de Aznar intenta promover intercambios comerciales, conversaciones con las partes, o forzar encuentros como el de Arafat y el ministro de Exteriores, Simón Peres, en el Foro Formentor celebrado en noviembre de 2001. A pesar del compromiso electoral del presidente Zapatero de contribuir a reactivar el proceso de paz, la aportación española ha sido escasa (cabe destacar la reunión en julio de 2004 en Toledo de negociadores para la evacuación israelí de la franja de Gaza y, ya fuera del período estudiado, la actividad diplomática para poner fin a la intervención militar israelí en la franja de diciembre de 2008-enero de 2009).

**Cuadro 6. Comercio exterior español de mercancías. Exportaciones (millones de euros). Desglose por países. Período: 1995-2007**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Turquía y países del Oriente Medio mediterráneo													
Turquía	477,6	751,2	1.095,1	1.149,9	1.248,4	2.117,1	1.111,8	1.453,9	1.737,8	2.599,2	2.695,1	2.785,4	2.961,5
Israel	476,6	550,8	633,0	637,2	612,6	865,6	847,7	688,1	574,1	511,9	518,4	592,0	637,3
Siria	55,5	70,9	85,2	83,9	75,5	99,6	107,7	101,8	123,2	131,1	118,7	147,5	161,3
Líbano	99,5	102,0	140,1	130,1	135,0	133,9	174,2	195,6	191,2	147,2	134,9	137,6	153,9
Jordania	44,3	38,8	50,4	55,1	48,2	65,2	116,8	83,0	110,2	104,9	74,6	84,6	108,3
Palestina	0,0	1,4	10,4	26,8	8,9	6,5	1,0	0,9	2,3	1,1	6,0	1,6	1,6
TOTAL	1.153,5	1.515,1	2.014,2	2.083,0	2.128,5	3.287,8	2.359,1	2.523,3	2.738,7	3.495,3	3.547,8	3.748,7	4.023,9
Magreb													
Marruecos	588,9	635,6	769,9	968,4	1.105,7	1.370,9	1.497,8	1.695,2	1.874,6	2.186,3	2.242,6	2.602,9	3.242,7
Argelia	742,6	544,5	528,8	612,9	500,9	548,0	579,8	752,5	759,0	828,1	1.239,0	1.076,1	1.337,9
Túnez	262,5	228,8	302,7	340,0	348,1	407,9	491,6	528,6	533,2	568,6	591,9	591,8	679,2
Libia	128,8	133,7	142,3	228,4	111,5	118,8	90,3	96,5	125,5	111,0	176,3	84,8	112,0
Egipto	231,5	241,1	293,8	361,9	456,1	428,5	399,1	331,0	360,7	668,7	411,8	416,5	466,9
Mauritania	34,9	31,4	37,5	33,0	35,4	38,7	39,0	47,8	61,5	49,5	50,4	61,2	82,3
TOTAL	1.989,2	1.815,0	2.074,9	2.544,6	2.557,8	2.912,8	3.097,5	3.451,6	3.714,5	4.412,2	4.711,9	4.833,3	5.921,0

Nota: datos definitivos, excepto 2007 (provisionales).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio del Gobierno de España y del Boletín de Negocios de Casa Árabe, marzo/abril 2008.

**Cuadro 7. Comercio exterior de mercancías. Importaciones (millones de euros). Desglose por países. Período: 1995-2007**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Turquía y países del Oriente Medio mediterráneo													
Turquía	304,9	341,8	488,4	548,2	811,3	947,7	1.153,8	1.409,2	1.797,5	2.456,8	2.883,6	3.563,5	4.212,4
Israel	244,9	299,6	325,6	377,7	428,6	521,1	663,0	492,5	526,9	564,3	594,7	754,7	904,7
Siria	210,4	205,9	235,4	132,4	280,6	190,0	282,8	262,2	108,6	222,7	211,7	152,6	67,3
Líbano	5,2	4,8	6,0	6,5	11,1	22,6	20,4	22,6	20,8	14,7	14,2	10,8	10,1
Jordania	12,0	12,6	8,8	10,8	10,9	7,6	12,9	9,7	14,4	19,6	26,6	24,4	19,9
Palestina	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
TOTAL A	777,39	864,75	1.064,26	1.075,54	1.542,33	1.689,05	2.132,92	2.196,20	2.468,28	3.278,21	3.730,93	4.506,04	5.214,47
Magreb													
Marruecos	434,6	485,5	589,7	677,0	711,5	967,1	1.219,7	1.388,0	1.604,7	1.882,6	2.113,2	2.457,6	2.987,4
Argelia	727,7	892,8	1.361,4	1.180,7	1.411,3	3.093,8	3.363,1	2.962,3	2.828,6	2.893,6	4.079,8	4.590,7	4.477,2
Túnez	199,4	178,7	210,5	205,0	305,0	392,4	371,3	387,1	348,2	474,6	509,3	657,4	692,3
Libia	914,7	870,2	917,4	763,4	1.074,8	2.030,7	2.057,9	1.631,2	1.808,3	2.026,2	2.405,9	2.990,8	2.593,0
Egipto	157,6	154,2	142,3	83,6	104,7	248,0	256,9	263,2	317,5	456,6	1.062,8	1.585,8	1.469,9
Mauritania	53,5	47,7	44,4	52,6	48,7	62,6	74,6	76,3	67,5	71,5	61,7	86,8	120,7
TOTAL B	2.487,42	2.629,07	3.265,62	2.962,24	3.656,01	6.794,67	7.343,49	6.708,15	6.974,83	7.805,05	10.232,69	12.368,94	12.340,52

Nota: datos definitivos, excepto 2007 (provisionales).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio del Gobierno de España.

**Cuadro 8. Inversión extranjera directa en España por áreas**

	1998 (millones de pesetas)		1999 (millones de pesetas)		2006 (miles euros)		2007 (miles euros)		
	Brutas	% brutas	Brutas	% brutas	Brutas	% brutas	Brutas	% brutas	
Norte de África	157	0,01%	79	0,00%	75	0,84%	81.072	0,36%	
Resto países de Oriente Medio	40	0,00%	31	0,00%	-872	0,03%	-14.531	0,00%	
IDE en España por países de origen inmediato (en miles de euros)									
	Brutas	Netas	Ranking	Brutas	Netas	Ranking	Brutas	Netas	Ranking
Argelia	49	49		6	-21		1.124	1.020	2.373
Egipto	12	12		0	0		1.256	1.256	7
Libia	5	5		0	0		78.492	78.492	99.999
Marruecos	89	75		99	96		591	297	523
Túnez	2	-62		0	0		7	7	62
Siria	13	13		26	25		5	5	0
Jordania*	0	0		2	2		5	-18.122	1
Líbano*	12	9		1	1		48	-20	67
Israel	8	2		32	-901		1.236	1.231	6.359
Turquía	7	7		1	1		2.375	2.375	195

\* Paraísos fiscales.

Fuente: Anuario Internacional CIDOB. Fundació CIDOB: Barcelona, que recoge datos del registro de inversiones extranjeras ([http://www.datainvex.comercio.es/principal\\_invex.aspx](http://www.datainvex.comercio.es/principal_invex.aspx)).

**Cuadro 9. Inversiones españolas directas en el exterior por áreas por áreas**

	1998			1999			2006			2007		
	Brutas	%	Netas	Brutas	%	Netas	Brutas	%	Netas	Brutas	%	Netas
Norte de África	2.337	0,18	2.118	7.361	0	4.976	585.095	0,98%	584.781	79.905	0,10	78.294
Resto de países de Oriente Medio	227	0,01	227	5.137	0,26	5.126	201.711	0,33%	201.711	996.923	1,24	996.923
Inversiones españolas directas en el exterior por países (en miles de euros)												
	Brutas	Netas	Ranking	Brutas	Netas	Ranking	Brutas	Netas	Ranking	Brutas	Netas	Ranking
Argelia	518	518		75	75		120.059	120.059		1.639	1.639	
Egipto	1	0		0	0		3.433	3.133		1.843	1.843	
Libia	0	0		0	0		N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	
Marruecos	1.817	1.646		3.302	917		461.597	461.583		75.206	73.595	
Túnez	1	-46		3.984	3.984		6	6		1.217	1.217	
Siria	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d
Jordania*	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	258	258		0	0	
Libano*	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d	
Israel	155	155		971	971		266	266		422	422	
Turquía	72	72		4.166	4.155		201.187	201.187		18.996.501	996.501	

\* Paraísos fiscales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuario Internacional CIDOB 2008. Fundació CIDOB; Barcelona, 2008, que recoge datos del registro de inversiones extranjeras ([http://www.datainvex.comercio.es/principal\\_invest.aspx](http://www.datainvex.comercio.es/principal_invest.aspx)).



## Las variables en juego en el caso español: Condiciones a priori

Un resumen de las principales conclusiones extraídas de los dos anteriores apartados muestra las dificultades de entrada para que España impulse una política de reforma y cambio de la situación de los derechos humanos en los países de la cuenca mediterránea. Como se puede observar en el esquema siguiente, una puntuación de cada una de las condiciones (distinguiendo entre nivel bajo, medio o alto) muestra que las condiciones vinculadas con el poder son las más favorables (condición de potencia media de España y sus alianzas con otras potencias internacionales, posesión de poder por parte de los países receptores, etc.), mientras que el conjunto de las condiciones relativas a la relevancia y sensibilidad de la temática (las más relacionadas con las políticas de promoción nacionales e internacionales) obtienen una puntuación media o baja.

**Cuadro 10. El estado de las condiciones de la promoción en el caso español aplicado al Mediterráneo sur**

Condiciones de activación de las políticas de fomento	Valoración
<b>Condiciones relativas a la relevancia y sensibilidad de la temática</b>	
1a. El tema está en la agenda internacional pero no es un período especialmente activo	Medio
1b. Agenda nacional española	Bajo
1c. Sociedad civil activa	Medio
1d. Relaciones transnacionales fluidas	Bajo
1e. Papel de las organizaciones internacionales	Medio
1f. Sistema político de los países receptores	Bajo
<b>Condiciones relativas al poder y los intereses</b>	
2a. Poder del país promotor	Alto
2b. Alianzas con otros estados	Alto
2c. Poder del país receptor	Alto
2d. Que los intereses en juego para el país promotor no sean considerados estratégicos. 2d1. Si las relaciones entre los dos países son significativas y comparten intereses comunes (8) es más difícil que se activen políticas de promoción, pero éstas son más efectivas. 2d2. Si se trata de dos países alejados, con pocos vínculos, la capacidad de influencia se reduce. 2d3. Intereses comunes	Medio
2e. Acción de bajo nivel de los lobbies contrarios a visibilizar la situación de los derechos humanos en el país receptor	Alto

Fuente: Elaboración propia.



## **La política española de promoción en el mediterráneo: la práctica**

Resulta difícil ofrecer una panorámica general de cómo la política exterior española ha abordado la situación de los derechos humanos en un conjunto tan vasto y diverso de países. Se ha optado por una descripción general de las características de la práctica española con referencias a casos específicos que, o bien ilustran las constantes identificadas, o bien marcan una cierta excepcionalidad.

### **Modelo y discurso**

**(a) No se plantea la experiencia española de transición como modelo a exportar a los Países del Este y Sur del Mediterráneo (PSEM), más allá del asesoramiento sobre algunas reformas institucionales basado en el carácter democrático del Estado español.** Richard Gillespie recuerda que mientras sí se ofreció la experiencia democratizadora a América Latina y a Europa Central y Oriental, esto no pasó con respecto al Magreb: “España ya no era diferente; el mundo árabe sí” (Gillespie, 1995: 218). Con respecto a Marruecos, los vínculos entre los dos modelos de “transición” han sido planteados principalmente por la prensa y en ciertos círculos diplomáticos. Mohamed VI ha rechazado la aplicación en Marruecos de modelos foráneos y, concretamente, ha descartado toda comparación con el caso español: “[...] Pero los marroquíes no son los españoles y no lo serán nunca. La democracia en España conviene perfectamente a España. Pero hay un modelo democrático específico para Marruecos”<sup>45</sup>. Esto no obsta que en este país tanto el Gobierno marroquí, como instituciones estatales o paraestatales realicen consultas sobre todo tipo de aspectos (por ejemplo, sobre el defensor del pueblo, la ley de partidos políticos, la gestión de las campañas electorales en televisión, la responsabilidad penal de los

miembros del Gobierno o la incompatibilidad de altos cargos”)<sup>46</sup>. En cuanto a la cooperación bilateral, el tipo de proyectos para la reforma de las instituciones se asemeja al tipo de cooperación que realizan otros países europeos y Estados Unidos.

**(b) España está especialmente capacitada para llevar a cabo políticas de promoción en el Mediterráneo, dada su cercanía a estos países.** España, según las entrevistas<sup>47</sup>, se encuentra más próxima que otros estados a los PSEM, tanto por experiencia política reciente como por proximidad geográfica e histórica, lo que la habilita para una mejor intervención.

**(c) El discurso español identifica el Mediterráneo en general y el Magreb en particular como objeto de sus políticas de promoción, pero esta integración es muy genérica y poco ambiciosa.** El programa del PP de 1996 afirma que: «La política española de cara al Magreb deberá, asimismo, tener en cuenta la exigencia de pautas de comportamiento aceptables: el respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales». En el de las elecciones de marzo de 2000, tras las que el PP consigue la mayoría absoluta, se habla en términos más generales y se afirma la voluntad de que España contribuya activamente a que todo el Mediterráneo, y muy especialmente el Magreb, sea una zona de bienestar y entendimiento. Ya no se habla concretamente de derechos humanos. Con respecto a Oriente Medio se refiere al papel de mediación en el proceso de paz. Destaca también el hecho de que durante las legislaturas populares se sitúa en un lugar preferente la voluntad de modernizar y de impulsar el desarrollo económico (que en el discurso se asocia sobre todo con una liberalización económica y no con una mayor justicia económica).

Con el nuevo Gobierno socialista se desea recuperar la centralidad de las relaciones con países de la región como Marruecos, pero sobre todo también *desamericanizar* la visión de las relaciones con los países de la zona. En general, se habla de volver a otorgar a los tres ejes tradicio-

nales de su política exterior: Europa, América Latina y Mediterráneo la importancia que merecen, afirmando con respecto al Mediterráneo “[...] debemos recuperar el objetivo del diálogo, del entendimiento y de la cooperación que supuso la declaración de Barcelona”<sup>48</sup>, sin que la temática de los derechos humanos aparezca explícitamente. Tampoco es prioritario en el discurso del ministro de Exteriores, Moratinos, que con respecto al Magreb afirma: “Me propongo hacer del Magreb un área de diálogo, de cooperación, de estabilidad, de prosperidad, y de desarrollo económico y social sostenido”<sup>49</sup>.

Existen diferencias notables cuando se pasa al análisis de casos concretos. En el programa electoral del PP de 2000, la referencia a Marruecos enfatiza la voluntad de impulsar unas sólidas relaciones bilaterales “basadas en la confianza y en la búsqueda de ámbitos crecientes de cooperación”<sup>50</sup>. Pero en declaraciones oficiales durante el segundo mandato del PP se cita el fomento de los derechos humanos y de la democracia como un objetivo de las relaciones con Marruecos. Es en diversas entrevistas para medios de comunicación cuando se es más explícito. Por ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores, Piqué, califica la promoción de la democracia en este país de “interés vital” para España<sup>51</sup>, se compromete a apoyar este proceso con todo tipo de instrumentos (con una visión a largo plazo que respete los procesos internos y que dé tiempo a las reformas)<sup>52</sup>, y afirma que no hay nadie más interesado en ello que España<sup>53</sup>. Unas declaraciones muy claras en cuanto a intenciones. Con la llegada del PSOE al poder son más excepcionales las declaraciones que hacen referencia concreta a los derechos humanos, mientras que se reitera que: “Marruecos exige y merece una atención preferente y unas relaciones que busquen el entendimiento profundo”<sup>54</sup>.

En relación con Palestina, el énfasis se pone durante los Gobiernos del PP en la necesidad de que España actúe de mediadora para facilitar un acuerdo de paz. Durante el Gobierno del PSOE se insiste en fomentar el diálogo y vincular la situación a un marco más general relacionado con Irak, Líbano y Siria.

**(d) Se evita cualquier crítica pública y se opta por el uso de la “diplomacia silenciosa”.** No es posible localizar discursos críticos de altos responsables políticos españoles. Es más, desde el MAEC se ha llegado a calificar la emisión de comentarios sobre la situación de los derechos humanos en países como Marruecos de “ingerencia” indebida en sus asuntos internos: ante una pregunta de un periodista en un diario español sobre si el Gobierno se siente decepcionado por el cambio democrático en Marruecos, el ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, responde en 2002: “En este tema no utilizaría la palabra decepción. Lo que sí quiero es reiterar, no sólo el interés, sino el apoyo por parte del Gobierno español a todo lo que signifiquen cambios estructurales en Marruecos que permitan abrir su economía, liberalizar sus mercados y democratizar sus estructuras. Ojalá vayan más rápidos, pero expresar otra consideración probablemente representaría una injerencia que no sería conveniente por mi parte”<sup>55</sup>. Esta referencia a la negativa a inmiscuirse en asuntos internos puede encontrarse en otros casos, como en la comparecencia de Abel Matutes en el Congreso, en febrero de 1998, cuando ante la crisis desatada por el viaje de la troika europea a Argelia afirma que “[...] el Gobierno ha mantenido un escrupuloso respeto hacia la independencia y la soberanía de Argelia. Ha evitado, e instado a evitar, tomas de posición que puedan interpretarse como una deslegitimación de las autoridades en el cumplimiento de su deber” (citado en López García y Hernando de Larramendi, 2002). Temas como las violaciones de los derechos humanos en el Sáhara ocupado por Marruecos o los graves dosieres de derechos humanos en Argelia, por citar algunos ejemplos, son obviados por el Ejecutivo.

No hay evidencia de que el tema sea abordado de forma seria y sistemática a través de la diplomacia secreta en los encuentros bilaterales (generalmente, cuando se hace, suele haber “filtraciones” discretas al respecto). Algunas veces se realizan declaraciones ambiguas para dar a entender que se ha tratado el tema, sin que esto pueda ser verificado. Por ejemplo, en su visita a Libia de septiembre de 2003, Aznar se refiere a múltiples contactos anteriores de carácter discreto entre los dos países, sin concretar su contenido pero dando a entender su carácter político.

En cambio, durante su visita a este país no se refiere a la represión existente, y afirma la superioridad de la “vía libia” frente a la “cubana”.

Debe recordarse que España ha institucionalizado el diálogo político bilateral con los diferentes países magrebíes que le permite mantener abiertos canales regulares de contacto, especialmente con Marruecos, Túnez y Argelia a través de las Reuniones de Alto Nivel (RAN) que deben celebrarse con una periodicidad anual en cumplimiento de los Tratados de amistad, buena vecindad y cooperación firmados respectivamente en 1991, 1995 y 2002. Las autoridades españolas afirman que la cuestión de la democratización se aborda en estas reuniones, pero no hay evidencias al respecto, más allá de afirmaciones muy generales sobre la confianza en una evolución positiva. Todos los indicios parecen apuntar a un malbaratamiento de estas reuniones en las que los temas políticos son aparcados en las declaraciones oficiales finales de carácter muy genérico. Así, por ejemplo, no parece que el tema se tratase en la visita de Aznar a Túnez el 24 de septiembre de 2001 en el marco de la cuarta RAN, mientras que, en cambio, el presidente español sí solicita a Ben Alí una mayor colaboración en la lucha contra el terrorismo y más apoyo a la política de Estados Unidos en la región. Según López García y Hernando de Larramendi (2002), la diplomacia española prefiere que estas cuestiones sean abordadas en los consejos de asociación que periódicamente celebra la Unión Europea con estos países. La explicación es obvia: comportan menos riesgos para los intereses españoles (aunque tampoco hay evidencias de que se utilicen estos espacios de diálogo)<sup>56</sup>.

Las escasas declaraciones que se pueden localizar con un tono crítico se refieren a la situación palestina. El ministro de Asuntos Exteriores Piqué afirma en el 57º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas: “No puedo dejar de manifestar mi profunda preocupación por [...] las graves violaciones de los derechos humanos que están teniendo lugar en los Territorios Ocupados por Israel”<sup>57</sup>, y hace referencia a la propuesta, junto a otros miembros de la Unión Europea, de condenar la política de asentamientos de Israel, el uso excesivo de la fuerza y la práctica

de ejecuciones sumarias<sup>58</sup>. Aunque en su viaje en abril a la zona compara el terrorismo que sufre Israel con el terrorismo de ETA, posteriormente, el propio Aznar rectifica esta comparación (Amnistía Internacional, 2001). El seguidismo de la política estadounidense que caracteriza el segundo mandato Aznar no conlleva, en general, un cambio de posición con respecto a la cuestión palestina (labor de impulso del proceso de paz, demanda a Israel de que no se expulse a Arafat en septiembre de 2003 o condena de los bombardeos israelíes en octubre de 2003 de los campos de refugiados en Siria (Remiro Brotóns, 2004: 90). Con el Gobierno del PSOE continúa el énfasis en la promoción del proceso de paz y diálogo, y se siguen produciendo críticas a acciones israelíes, por ejemplo, con respecto al trazado del muro construido por Israel en Cisjordania<sup>59</sup>. Esta actitud se confirma ya fuera del período estudiado con las críticas matizadas del Ejecutivo español a la intervención armada iniciada por Israel en Gaza el 27 de diciembre de 2008, advirtiendo de que su actuación en el conflicto no es el camino que llevará a su pueblo a la paz y la seguridad, y tacha las acciones israelíes de reacciones desproporcionadas y contrarias al derecho internacional<sup>60</sup>.

**(e) La imagen que se ofrece de la situación de los derechos humanos en estos países es, en general, la de una evolución en la buena dirección.**

Esto está vinculado con la importancia de los intereses compartidos, pero no exclusivamente. Marruecos es sin duda el país que se considera que ha ido más lejos en el proceso de “transición a la democracia”. En últimos años del reinado de Hasán II se decía que se avanzaba “aunque la situación era mejorable”<sup>61</sup>. A Mohamed VI se le atribuye, en cambio, desde un primer momento una “voluntad inquebrantable” de introducir cambios<sup>62</sup>, y esta confianza ciega no se ve rebajada a pesar de que no se cumplan las expectativas, y de que el mismo Rey haya declarado que su modelo no es el de las democracias occidentales. El ministro de Exteriores expresaba en 1999 su satisfacción ante el Congreso de los Diputados, en respuesta a una diputada vasca del Grupo Mixto, por la “decidida apuesta de la corona a favor de la apertura”<sup>63</sup>. Y cuando Mohamed VI visita España, el 18 de septiembre de

2000, el Rey en su discurso se refiere a: “[...] el sustancial progreso que bajo la dirección de vuestra Majestad ha experimentado Marruecos en el campo de los derechos humanos y las libertades fundamentales [...]”<sup>64</sup>. Eso sí, se le anima a que continúe con la edificación de un Estado de derecho, el impulso del movimiento asociativo y la atención de las necesidades sociales<sup>65</sup>. En las entrevistas realizadas sobre el caso marroquí, las acciones represivas por las que se pregunta son consideradas “accidentes en el camino”; lo que debe evaluarse es la tendencia general, no los resultados concretos<sup>66</sup>.

Pero esta misma visión se ofrece de países con los que no se mantienen relaciones relevantes. Un muy buen ejemplo de la actitud complaciente es Túnez. Es cierto que es posible localizar alusiones a los derechos humanos durante la legislatura del PP; el propio ministro de Exteriores, Abel Matutes, en Túnez afirma en junio de 1997: “Túnez se está convirtiendo en tierra de libertad y tolerancia. Su alto grado de estabilidad es el fruto de una política que conjuga la apertura económica hacia los grandes retos de la globalización con una importante dimensión social, lo que, a su vez, requerirá un marco de afianzamiento de las libertades y de respeto a los derechos humanos” (citado en López García y Hernando de Larramendi, 2002). Pero, como se ve, éstas son muy débiles y se enmarcan en la mejora de la situación. En la mayor parte de desplazamientos se obvia toda referencia a la cuestión. Zapatero en su viaje a Túnez los días 8 y 9 de septiembre de 2004 habla de países “amigos y casi hermanos”, y elogia su modernización, el valor del proceso de integración de la mujer en todos los ámbitos y su visión laica de la convivencia, mientras que omite toda referencia a las graves violaciones de los derechos civiles y políticos<sup>67</sup>. Únicamente cuando en marcos como el Parlamento se plantean preguntas muy concretas, después del consabido énfasis en los aspectos positivos, se pueden encontrar algunas referencias a la preocupación por la situación de los derechos humanos. Por ejemplo, de nuevo bajo el Gobierno popular, en la respuesta escrita a una pregunta socialista sobre la situación de los derechos humanos en Túnez en octubre de 1996 se recuerdan algunos “logros indudables”: educación, derechos de los trabajadores, mujer en los últimos 40 años, pero se añade que: “[...] no

se ven siempre acompañados por un respeto y una protección plenamente satisfactorios de los derechos civiles y políticos [...] siguen produciéndose algunas cortapisas a las libertades de expresión y a la prensa, a la libre circulación y al desarrollo del pluralismo político”<sup>68</sup>. El caso tunecino muestra que los intereses no justifican todos los silencios (o en el peor de los casos, el ocultamiento) sobre la represión política (el comercio bilateral, en las dos direcciones, no alcanza los 700 millones de euros al año, aunque la presencia de empresas españolas se ha incrementado) y que en la conformación de la política española intervienen otros muchos factores.

En coyunturas especialmente graves resulta difícil mantener el argumento de la “mejora”. Un caso claro es el de Argelia durante el período más cruento de la guerra civil. En este caso la actitud española ha sido de prudencia y de concertación con la Unión Europea. Inevitablemente, el tono de optimismo difícilmente podía utilizarse durante este período. Poco después de la llegada del PP al poder, en mayo de 1997, el secretario de Estado de Política Exterior expresaba su temor por la influencia “particularmente inquietante” del conflicto sobre Marruecos y por la “incidencia muy negativa en la esfera de los derechos humanos”; la solución a los problemas debe pasar por “el diálogo del Gobierno argelino con las fuerzas políticas representativas” (López García y Hernando de Larramendi, 2002). Esta dimensión de ampliación del espectro político a través del diálogo está presente en buena parte de las declaraciones del período. No es hasta el verano de 2000 que el presidente Aznar puede expresar su respaldo a “los avances en materia de concordia civil, derechos humanos, democracia pluralista y Estado de derecho”<sup>69</sup>; poco antes de que el presidente Buteflika recordase que: “España no se ha democratizado bajo el efecto de exhortaciones externas”<sup>70</sup>. De todas maneras, el objetivo central del viaje de Aznar a este país es eminentemente económico. A partir de entonces, se suceden las declaraciones sobre los avances de la situación. El ministro de Exteriores alaba, por ejemplo, durante una visita a Madrid de su homólogo argelino, Abdelaziz Beljadem, el 9 de mayo de 2001, “los esfuerzos de transparencia de Argelia a favor de la democracia y de los derechos humanos”<sup>71</sup>, a pesar de que estas declaraciones se efectúan

cuando la rebelión en la Cabilia está en su punto álgido. En este encuentro, Beljadem califica de “injerencia inaceptable” la petición, liderada por el Partido Socialista Europeo (PSE), de creación de una comisión internacional de investigación en el marco de la ONU, con la que Piqué se manifiesta de acuerdo. También en la cena ofrecida por los reyes de España a Buteflika, en su visita oficial en octubre de 2002, en el brindis el Rey elogia el compromiso con las libertades políticas y con el respeto de los derechos humanos<sup>72</sup>.

**(f) La opacidad y secretismo caracterizan el tratamiento gubernamental del tema.** Informes de Amnistía Internacional denuncian el hermetismo del Gobierno con respecto a la agenda de viajes y desplazamientos (se pone como ejemplo el de Aznar a Rabat en agosto de 1999), así como el hecho de que las demandas que se le hace desde la sociedad civil no son respondidas (es el caso de la negativa a solicitar una lista de prisioneros de guerra del Frente Polisario, a lo que el Gobierno responde que no está obligado, mientras que Amnistía Internacional considera que sí, según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) (Amnistía Internacional, 2000: 102). Esta opacidad, que sólo en parte se ha visto mejorada, hace pensar en cierta pasividad.

## Instrumentos

**(g) El discurso se refiere a la idoneidad de una política de puentes tendidos que permita ejercer influencia en un momento dado.** España debe apoyar las reformas en la buena dirección, allí donde se produzcan. Como afirma el documento *Política exterior de España en África del Norte. Principios y Objetivos 2006*: “España apoya los avances graduales en el campo de las reformas institucionales y los temas de derechos humanos [...] Los países del norte de África se han convertido en líderes en el proceso de reformas de la región mediterránea y en el resto del mundo árabe” (citado en Bustos, 2007). Todo avance, por pequeño que sea, debe tener una respuesta positiva por parte española<sup>73</sup>.

**(h) Creencia de que el ingreso o una participación avanzada en organizaciones internacionales con un importante acervo en materia de derechos humanos es uno de los mejores incentivos para hacer avanzar la reforma política.** Este convencimiento es evidente en los casos de Turquía y Marruecos. Con respecto al apoyo incondicional que han mostrado tanto el Gobierno del PP como del PSOE a la adhesión turca a la Unión Europea, uno de los argumentos utilizados es, en palabras de Zapatero: “La Unión Europea es un proyecto abierto y uno de los mejores caminos para consolidar la estabilidad democrática, el comercio libre, el desarrollo y los derechos humanos”<sup>74</sup>. Esta causalidad va más allá al afirmar que se trata de “[...] la razón última de la gran apuesta por Turquía”<sup>75</sup>. De todas maneras, hay que recordar que durante los Gobiernos de González y parte del de Aznar (antes del inicio de los cambios liberalizadores en Turquía), España apoyaba de forma acrítica una relación privilegiada en momentos en los que gran parte de fuerzas políticas europeas exigían que se avanzara en el proceso democratizador antes de reforzar las relaciones con Europa (por ejemplo, durante la negociación de la Unión Aduanera que entró en vigor en 1996) (Soler, 2006).

En cuanto a Marruecos, éste ha sido también el argumento utilizado en la campaña del Gobierno socialista para conseguir un estatuto avanzado para este país en la Unión Europea en el contexto de la Política Europea de Vecindad (PEV). Si bien la participación en este marco no comporta la posibilidad de ingreso, sí se considera que la participación en programas y agencias europeas (“todo menos las instituciones”) puede actuar como revulsivo democrático.

También España se ha encontrado entre los principales defensores de la integración de Libia en el proceso euromediterráneo con el argumento de la “absorción democrática”, levantando las suspicacias de otros socios europeos como el Reino Unido en plenas negociaciones por las indemnizaciones por el asunto Lockerbie<sup>76</sup>.

**(i) Las autoridades españolas son reacias al uso de instrumentos propios de la condicionalidad negativa, esto es especialmente significativo en el caso de la venta de armas.** Los Tratados de amistad, cooperación y buena vecindad firmados bilateralmente con algunos de estos países no incluyen una cláusula democrática (a pesar de que sí se refieren a los derechos humanos), lo que sería lógico por coherencia con los tratados de este tipo firmados por la Unión Europea con los PSEM.

Esta falta de condicionalidad se observa especialmente en el capítulo de la venta de armas. A la falta de transparencia en el comercio de armas y las transferencias militares, de seguridad y policiales (MSP), se suma un cumplimiento muy laxo durante todo el período del Código de conducta sobre transferencias de armas de la Unión Europea de 25 de mayo de 1998<sup>77</sup>. Ya en el final del primer mandato de Zapatero, en diciembre de 2007, se aprueba la Ley de comercio de armas<sup>78</sup>, un instrumento pensado para garantizar un mayor control y transparencia en las ventas, a pesar de sus debilidades<sup>79</sup>.

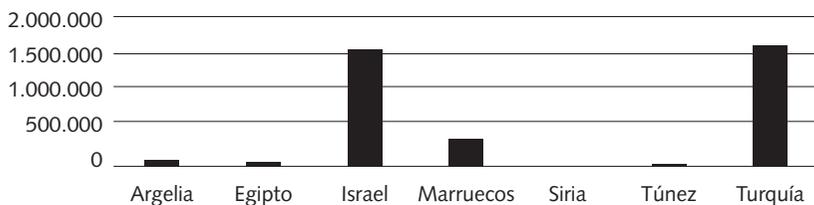
Turquía, Marruecos y Argelia se encuentran durante varios años en el ranking de los diez principales países a los que España vende armas. Los tres países, junto a Israel, son problemáticos, tanto por la conflictividad en la que se ven inmersos (Kurdistán, Sáhara, guerra civil argelina, conflicto palestino-israelí) como por las políticas represivas hacia sus ciudadanos. Hay otras ventas controvertidas, pero son más excepcionales y de menor cuantía<sup>80</sup>.

Gran parte del material vendido a Marruecos en la última década ha consistido en vehículos militares. Algunas de estas ventas han sido objeto de polémica, como el hecho de que las ventas en 2002, en plena crisis bilateral, superaran los seis millones de euros, o la cesión en 2005 de 20 viejos tanques M-60 y la ampliación de las categorías vendidas para incluir aeronaves, “bombas, torpedos, cohetes y misiles” o equipos de sembrado de minas, entre otros<sup>81</sup>.

La venta de armas a Turquía ha sido de las más criticadas por el movi-

miento pacifista español, debido a las evidencias de que éstas se estaban utilizando en el conflicto abierto en el este del país y para reprimir a la población. Algunas fuentes cifran estas ventas, durante el período 1992-1998, en más de 80.000 millones de pesetas, y muestran su preocupación por el uso que se les podía estar dando<sup>82</sup>. Así, por ejemplo, en 1997 el monto de las operaciones asciende a 17.530 millones de pesetas, las tres cuartas partes del total del armamento vendido por España ese año<sup>83</sup>. En relación con este país, es importante la venta de armas ligeras (en el año 2000 se alcanza la cifra de 727 millones de pesetas en esta partida), y de elementos de doble uso, entre ellos “materiales, sustancias químicas, microorganismos y toxinas”, ya que se trata del país que encabeza a los países mediterráneos receptores de estos elementos estos últimos años (véanse los cuadros 11 y 12). Ahora bien, se ha producido un cierto descenso de la venta de armas a Marruecos desde la crisis de Perejil, que se pueden atribuir tanto a motivos técnicos (España no fabrica armas de la gama más avanzada y uno de los conceptos por los que destaca es en la fabricación de fragatas, de poco interés para ese país) como políticos (la desconfianza de la cúpula militar española a armar a un país vecino contemplado con desconfianza).

**Cuadro 11. Exportaciones españolas de materiales de doble uso, 2006 (en euros)**



Argelia ocupa el primer puesto como destino de armamento español en 2005, multiplicando por cuatro las compras militares a España, gracias a la venta de una partida de aviones militares de transporte en un

momento en el que continúa el conflicto violento y hay miles de casos de desaparecidos forzosos por aclarar, entre otros asuntos. Se trata de seis aviones para “misiones logísticas” por valor de 110,6 millones de euros, si bien el valor total de las exportaciones autorizadas en esta materia en Argelia alcanzan 129.500.000 euros, un valor casi equivalente al de las exportaciones autorizadas a Alemania (154.982.648 euros). Destaca igualmente la venta en 2007 de material de doble uso por concepto de “materiales, instalaciones y equipos nucleares”, entre otros. Debe recordarse aquí que el Tratado de Amistad firmado entre España y Argelia en 2002 incluye una cláusula de relaciones militares.

Israel es otro de los destinos preocupantes y que incumple claramente el código de conducta de la Unión Europea. El volumen de las ventas a este país ha ido en aumento desde principios de los años noventa. Durante el período 1996-2000 las ventas superaron los 14 millones de euros (véase el cuadro 12). Posteriormente, en un solo año, en 2002, se igualó esa cifra: la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU) da luz verde a la venta de armas a Israel, tanto de material de defensa como de doble uso, por más de 14 millones de euros. A partir de entonces las ventas anuales han superado el millón de euros (véase el cuadro 13)<sup>84</sup>, sin que haya garantías de que este material no se utilice directa o indirectamente en el conflicto palestino (las ventas incluyen, por ejemplo, la categoría de “bombas, torpedos, cohetes y misiles”)<sup>85</sup>.

**Cuadro 12. Exportaciones españolas de material militar a Israel**

	Millones de pesetas	Millones de euros
1996	453	2,72
1997	90	0,54
1998	748	4,50
1999	255	1,53
2000	817	4,91

Fuente: Comunicado de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos, 15 de marzo de 2002.

**Cuadro 13. Venta española de materiales de defensa y de doble uso a los países mediterráneos, 2005-2007 (en miles de euros)**

	2005		2006		2007	
	Md	Tdu	Md	tdu	Md	Tdu
Egipto	136,73	0,865	168,28	47,84	385,589	0,53
Israel	273,73	41,32	441,35	1587,31	1.515,93	576,81
Jordania	N.d.	20,25	600	N.d.	0,35	77,22
Marruecos	9.229,49	474,11	16.824,34	384,77	11.133,8	5.133,01
Argelia	110.578,8	1.068	N.d.	83,46	N.d.	312,01
Mauritania	300	N.d.	N.d.	N.d.	0,63	N.d.
Turquía	1.770	3.795,13	1.426,94	1.638,54	N.d.	5.593,85
Túnez	3.680	6,76	N.d.	286,74	N.d.	119,26
N.d.Libia	N.d.	N.d.	259,53	N.d.	N.d.	491,63
Siría	N.d.	N.d.	N.d.	0,15	N.d.	1,4

\*Md: Materiales de defensa.

\*\*Tdu: Tecnologías de doble uso.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de 2005, 2006 y 2007 del Informe de Estadísticas Españolas de Exportación de materiales y productos y tecnologías de dobles uso. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Secretaría de Estado de Turismo y Comercio.

**(j) Los altibajos en las relaciones con algunos de estos países no se traducen en el uso de la temática de los derechos humanos como un instrumento de presión.** El caso más claro es Marruecos durante la crisis de 2001-2003, ya que la cuestión de la democratización no fue esgrimida por el Ejecutivo popular (debe recordarse aquí que uno de los momentos considerados más probables para activar acciones de promoción es cuando esta acción puede estar al servicio de los intereses). Con posterioridad, la “desazarización” de la política hacia el Magreb realizada por el Gobierno de Zapatero implica el despliegue de toda una serie de capacidades y recursos para demostrar que Marruecos sigue siendo el aliado privilegiado en la región. Con respecto a Argelia; durante el

segundo mandato del PP se pretende desarrollar una “asociación estratégica ejemplar” que no implica cambios significativos en la asistencia democrática a este país.

**(k) La cooperación con la región ha ido en aumento –aunque ha sido tardía y sigue por detrás de otras regiones, como África Subsahariana o América Latina<sup>86</sup>.** No es hasta los noventa cuando la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) establece nuevas directrices para reequilibrar las zonas geográficas de la cooperación española. La distribución geográfica del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) reembolsable y no reembolsable en los diferentes Planes Anuales muestra una continuidad en la representación de la región con una tendencia al alza que se ha estabilizado. En 1997 es un 13,3% del total (mientras que Iberoamérica ocupa el 37,1%), que pasa a ser del 17% al año siguiente (Iberoamérica se mantiene con las mismas cifras). En 2001 concentra el 17,32% del total de la AOD para ese año (mientras que Iberoamérica representa el 45,75% total). En 2008 esta cifra se mantiene en el 15,62% sin contar Turquía.

El Magreb es sin duda la zona de mayor interés para la Cooperación Española en el Mediterráneo y en el Mundo Árabe, mientras que Oriente Medio es calificado de región de especial preferencia. Ahora bien, la distancia entre ambas subregiones se ha ido acortando, con importantes fluctuaciones<sup>87</sup>.

**(l) Marruecos, el Sáhara Occidental y los Territorios Palestinos ocupan un lugar preferente como destino de la Ayuda Oficial al Desarrollo (especialmente en los dos últimos casos si se considera la ayuda por cápita).** Esta selección tiene tanto que ver con las prioridades de la política exterior española como, tal y como se ha visto, con el interés de la opinión pública española (Alonso Rodríguez, 1999). Estos tres destinos ocupan un lugar preferente en la planificación realizada por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) desde principios de los años noventa (los Territorios Ocupados en la convocatoria

del IRPF desde 1990 y en la convocatoria ordinaria desde 1995). Argelia está también representada de forma estable, mientras que el interés por Mauritania (tercer destino de AOD a la región en 2003) y Turquía (sexto destino del total del AOD a todas las regiones en 2004) es más reciente. Desde 2002 los países parte del programa de la cooperación española en el área son: Marruecos, Mauritania, Túnez, Argelia, la población saharauí y los Territorios Palestinos.

Además, España ha abierto Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en Mauritania, Marruecos, Argelia, Egipto, Túnez y Jerusalén Este.

Durante las legislaturas del PP, Marruecos, los Territorios Palestinos y el Sáhara Occidental constituyen los principales destinos de la AOD española. El Plan director de la cooperación española 2001-2004 identifica como país programa a Túnez. En lo que se refiere a las subvenciones, Palestina es el principal destino entre los países árabes durante la primera legislatura del PP, por delante del Sáhara y Marruecos (los refugiados saharauíes fueron el primer destino magrebí hasta 1996, y en 1997 el puesto lo pasa a ocupar Marruecos). En cuanto a la cofinanciación de proyectos, Palestina suponía en el período 1989-2000 prácticamente un 69% de la ayuda a Oriente Medio y un 33,5% de la de los países árabes. Al final del segundo mandato del PP, y a pesar de la crisis, Marruecos se confirma como el principal destino de la ayuda española en el Mediterráneo.

Con respecto al Sáhara Occidental, además de la ayuda directa del Gobierno español a la población refugiada en Tinduf (120 millones de pesetas en 1999), hay que destacar la cofinanciación de proyectos con ONG, que antes de la llegada del PP al poder representaba casi un 40% de la ayuda al Magreb y casi el 20% de la del mundo árabe (Barreñada, 2003). Para la cooperación descentralizada, éste parece ser el principal destino dentro de la región.

Bajo Gobierno de Zapatero, se confirman algunas de las tendencias del final del anterior período: la preeminencia de Marruecos, y el aumento del interés por Argelia, Turquía, Mauritania, e incluso Líbano (donde España participa en la misión de mantenimiento de la paz, FINUL, desde 2006).

**(m) Se integra la dimensión derechos humanos en la cooperación como prioridad transversal, pero todavía de forma muy débil<sup>88</sup>.**

La ayuda dirigida a afianzar aspectos institucionales y el campo de los derechos civiles y políticos y la sociedad civil en general es proporcionalmente muy débil si se compara con otros conceptos (como el de desarrollo de pymes)<sup>89</sup>. Marruecos es uno de los países en los que más se ha trabajado en este sentido. En la cooperación hacia Palestina, el sector derechos humanos u otros vinculados con la consolidación democrática (empoderamiento de mujeres, fortalecimiento de sindicatos y de ONG) son prácticamente inexistentes frente a los proyectos destinados a servicios básicos, infraestructuras o producción agropecuaria y ayuda de emergencia en general. Esta baja presencia se puede explicar en parte por la propia dinámica del conflicto armado. Con respecto a Argelia y la gobernanza, el objetivo de reforzar las capacidades institucionales es de primer orden, pero no, por ejemplo, el de refuerzo del sistema judicial, o de los mecanismos de control del Ejecutivo<sup>90</sup>.

Durante la primera legislatura de Aznar, Marruecos y Argelia son el destino prioritario de este tipo de cooperación. En Argelia se concentra en el sector de “Instituciones de Gobierno, Administración Pública”, es decir, más cooperación en temas de gobernanza<sup>91</sup>.

En Marruecos este sector también está representado<sup>92</sup>, pero empieza a estar muy presente el fortalecimiento de la sociedad civil<sup>93</sup>. Otro de los sectores representados es el de la promoción de la condición y los derechos de la mujer<sup>94</sup>. Por último, otros proyectos se centran principalmente en el análisis y prospectiva de la situación (estudios académicos, organización de seminarios, etc.)<sup>95</sup>.

En Túnez únicamente se puede destacar un proyecto durante todo el período<sup>96</sup>, mientras que Egipto, Jordania y Siria son los destinos de ayuda en estos años pero no incluyen proyectos vinculados con los derechos humanos y la democracia.

Cataluña<sup>97</sup>, Navarra<sup>98</sup>, La Rioja y el Ayuntamiento de Valladolid<sup>99</sup> son las comunidades que impulsan proyectos en este concepto.

Durante la segunda presidencia de Aznar, siguen sin estar representados los proyectos del sector específico “derechos humanos”; a excepción de un proyecto de alcance regional del Ministerio de Defensa<sup>100</sup>. Destaca, en cambio, el sector fortalecimiento de la sociedad civil y ONGD, tanto por parte estatal (en Marruecos, Argelia y Mauritania)<sup>101</sup> como de las comunidades autónomas de Murcia, Baleares, La Rioja, Madrid y Andalucía (en Israel, Marruecos, Túnez y Autoridad Palestina)<sup>102</sup> y entes locales (en Marruecos, Túnez y Sáhara)<sup>103</sup>.

El campo de la cooperación judicial está presente con Marruecos<sup>104</sup>, mientras que se empieza a trabajar con nuevos sectores (“desarrollo de la libertad de información”)<sup>105</sup>.

Las Comunidades Autónomas están presentes también en otros sectores, lo que muestra que el número de actores gubernamentales implicados se ha ido ampliando sensiblemente. Durante este período están representadas Cataluña<sup>106</sup>, la Junta de Andalucía<sup>107</sup>, y el Gobierno de las Baleares<sup>108</sup>. Por su parte las entidades locales apoyan proyectos en Argelia, Palestina y Marruecos.

Ya bajo presidencia de Zapatero, los proyectos del sector de derechos humanos siguen siendo excepcionales y pocos tratan el ámbito de los derechos civiles y políticos<sup>109</sup>. En 2005 se reestructuran los sectores que enmarcan la ayuda con la creación de dos nuevas categorías de ayuda dirigidas a la “promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político”<sup>110</sup> y al “fortalecimiento del Estado de derecho”<sup>111</sup>.

En este período sigue produciéndose un predominio de los proyectos dirigidos hacia el “fortalecimiento de la sociedad civil” (Argelia<sup>112</sup>, Líbano<sup>113</sup>, Marruecos<sup>114</sup>, Mauritania<sup>115</sup>, y Autoridad Palestina<sup>116</sup>). Otros de los sectores abiertos durante los años anteriores se mantienen: cooperación judicial<sup>117</sup> o, menos relevante, medios de comunicación (la convocatoria es al “apoyo a los medios de comunicación alternativos, con especial atención a la radio y televisión local y comunitaria y el acceso a nuevas tecnologías de información”)<sup>118</sup>.

Asimismo, debe resaltarse el aumento de la cooperación policial en proyectos dirigidos prioritariamente a aumentar la efectividad de los cuerpos policiales, y sobre los que es difícil determinar qué dimensión ocupa la formación en valores y prácticas respetuosos con los derechos humanos<sup>119</sup>.

**(m) A pesar de que gran parte de los puntos analizados en este trabajo muestran importantes deficiencias del marco y la acción de la política exterior española anteriores, es posible localizar acciones de fomento de los derechos humanos que deben interpretarse más como gestos o fruto de procesos específicos que como acciones integradas en una verdadera política comprehensiva.** Así pues, las autoridades se interesan por algunos casos concretos de personas perseguidas (remiten nombres de desaparecidos argelinos a la presidencia de la Unión Europea en 1999, hacen gestiones para la liberación del periodista marroquí Ali Lmrabet en 2003, etc.); responsables de segundo rango reciben a activistas de derechos humanos de la región (por ejemplo, el subdirector para África del Norte del MAEC se entrevista con la argelina Nassera Dutour, presidenta de SOS Disparus en marzo de 1999), o las embajadas se relacionan con el movimiento de derechos humanos local y pueden ofrecer ayudas puntuales.

## **Debilidades**

**(n) Pero no solamente no se planifica y desarrolla una estrategia coherente de promoción, sino que se producen acciones de bloqueo de la movilización pro derechos humanos. Esto es igualmente visible en el seno de la política euromediterránea de la Unión Europea (véase el punto p).** Los ejemplos son numerosos. Ya se ha visto el intento de bloqueo en 1999 de la reunión del Parlamento kurdo en el exilio y las declaraciones de Aznar en el Congreso de que el Ejecutivo utilizaría todos los mecanismos que le otorga el Estado de derecho para

evitar que los representantes kurdos llegasen a la capital alavesa<sup>120</sup>. Otras acciones más directas que contradicen las políticas de fomento son, por ejemplo, la negativa a otorgar asilo político a militantes tunecinos cercanos al partido islamista Ennahda<sup>121</sup> o a militares o líderes de la oposición argelinos.

**(o) En otras ocasiones se aplican políticas contradictorias.** Así, por ejemplo, aunque los diferentes ejecutivos critican algunas de las violaciones de los derechos más fundamentales por parte israelí, al mismo tiempo se alinean con posiciones que contradicen esta postura. Por ejemplo, España sigue a otros miembros de la Unión Europea en la votación en contra de la resolución 5-5/1, del 19 de octubre de 2000, de condena de las violaciones de los derechos humanos en Palestina por parte de Israel, correspondiente a la quinta sesión especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, entre otros.

**(p) España mantiene un perfil bajo en las organizaciones internacionales más allá del apoyo a la codificación y reglamentación del catálogo de derechos humanos.** A pesar de un mayor activismo durante la legislatura socialista, las autoridades españolas no han sido partidarias de utilizar los foros multilaterales para presionar a países concretos. España se ha opuesto, por ejemplo, a elevar el perfil del proceso euromediterráneo en materia de promoción de la democracia y los derechos humanos. Debe recordarse aquí que España ha sido una de las principales impulsoras de esta iniciativa lanzada por la Unión Europea en 1995. Es más, junto con Francia se suele citar a España como país que frena iniciativas de carácter más coactivo (desde la oposición al bloqueo por parte del Parlamento Europeo del cuarto protocolo financiero con Marruecos en 1992, las reticencias a una aproximación maximalista a los derechos humanos en la declaración de Barcelona de noviembre de 1995, o en la Estrategia común de 2000). Durante el primer semestre de 2002 España ejerce la presidencia de la Unión Europea con la

prioridad de la lucha contra el terrorismo y sin que la cuestión de los derechos humanos ocupe un espacio relevante. Lo mismo se puede afirmar con respecto al trabajo en el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el que España obtiene el estatus de miembro de pleno derecho entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2002. Con anterioridad, diferentes ONG, entre las que se encuentra Amnistía Internacional, llevan a cabo una campaña en 1998 para que se nombre un Relator Especial para Argelia, pero España se encuentra entre los países que obstruyen una resolución al respecto<sup>122</sup>. A pesar de que España no es miembro en este período, tiene un papel en el seno del Grupo de Europa Occidental.

### Elementos conclusivos

**(q) La cuestión de la amenaza y de la lucha antiterrorista aparece como telón de fondo de las políticas planificadas y aplicadas en la región.** Actualmente la lucha antiterrorista justifica la alianza con países autocráticos en nombre de la seguridad. La colaboración desde los años noventa con las autoridades y cuerpos de seguridad de los países de la región es fluida en la mayor parte de casos. Esta tendencia se intensifica tras el 11-S. Pero ya antes el discurso oficial destaca la necesidad de cooperar con las autoridades, especialmente en materia de seguridad, para asegurar el objetivo de lucha contra el terrorismo internacional. En una respuesta escrita a una cuestión planteada en el Parlamento, el 10 de febrero de 1999, el Gobierno afirma desear “[...] evitar cualquier actitud o pronunciamiento que deslegitime al Gobierno argelino en su esfuerzo por neutralizar la amenaza terrorista que se cierne sobre ese país”<sup>123</sup>. Y sobre si se da crédito a las denuncias según las cuales el Gobierno argelino sería responsable de parte de las desapariciones, se dice: “El Gobierno considera [...] que tales apreciaciones no bastan de por sí para atribuir automáticamente responsabilidad al Gobierno argelino en la comisión de actos que constituyen graves violaciones de

derechos humanos”<sup>124</sup>. Con ocasión de la segunda reunión de Alto nivel hispano-argelina en febrero de 2005, se acuerda crear un grupo antiterrorista de cooperación judicial y policial que sigue el modelo de los ya operativos con Francia y Marruecos.

Algunas de las políticas desarrolladas por el Gobierno español, especialmente la política de colaboración en materia de seguridad y policial, requiere trabajar conjuntamente e incluso reforzar a fuerzas de seguridad que en muchos casos están implicadas directamente en serias violaciones de los derechos humanos en sus respectivos países. Ejemplos de los dilemas que se plantean son la Comisión Mixta de Asuntos de Defensa con Marruecos, presidida por el teniente general Abdelaziz Bennani, supuestamente implicado en casos de corrupción vinculados con el sector de la pesca; el proyecto de crear una red de cooperación policial y judicial entre Francia, España y Marruecos; la inclusión de oficiales argelinos en cursos de formación en España; la colaboración con la Gendarmería Nacional argelina; o las visitas de los grandes generales argelinos a España (como el general Lamari).

En el discurso socialista el objetivo de lucha contra el terrorismo sigue apareciendo como prioritario aunque reformulado, pues vincula dicha lucha antiterrorista con el respeto de los derechos humanos. Como afirma el presidente Zapatero ante la 59.<sup>a</sup> Asamblea General de la ONU: “La seguridad y la paz sólo se extenderán con la fuerza de las Naciones Unidas; [...] con la fuerza de los derechos humanos, con la fuerza de la democracia, de los hombres sometidos a las leyes [...]”<sup>125</sup>. Ahora bien, aunque el discurso cambia, no se percibe un cambio en las iniciativas y las prácticas. Un mes después de la llegada al poder ya se afirma que se ha hablado con Marruecos, Argelia y países de Oriente Próximo para una concertación estrecha en esta materia<sup>126</sup>, y no parecen haberse tomado medidas al respecto. Un claro ejemplo de las contradicciones inherentes entre ciertas políticas de seguridad y políticas de fomento es la concesión, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, y previa aprobación por el consejo de ministros, de la Gran Cruz de Isabel la Católica a Hamidu Laanigri, director general de la Seguridad Nacional

marroquí, y a Hosni Ben Sliman, general de la Gendarmería Real en enero de 2005. Esta decisión fue acogida en su día con protestas por parte de grupos defensores de los derechos humanos españoles por la vinculación de ambos militares con la represión de los años de plomo (hay que recordar que ambos han sido imputados por el juez Garzón en las diligencias previas abiertas por los delitos de genocidio y torturas, y que el 21 de octubre de 2007 un juez francés dictó orden de detención internacional contra Ben Sliman por el caso del secuestro y asesinato en Francia del conocido político socialista Mehdi Ben Barka en 1965).

**(r) A pesar de una mayor conciencia de la complejidad de la situación política, de seguridad y económica de la región, y de la interrelación entre diferentes ámbitos, sigue predominando la apuesta por el mantenimiento de la situación actual. Si un elemento perdura durante todo este tiempo es la concepción de la estabilidad como preservación del statu quo.** A pesar de los intentos socialistas de reformular el significado del término durante el Gobierno dirigido por Felipe González (con el uso de la expresión “estabilidad dinámica” que busca una evolución gradual de la fórmula política), la política desarrollada en la región ha sido de apoyo a los regímenes en el poder y se ha convertido en los últimos años en un estrechamiento de la colaboración de los servicios de seguridad e inteligencia en aras de la lucha antiterrorista.

Ya los trabajos de Bernabé López y de Miguel Hernando (para España) y de Richard Youngs (para la UE) muestran que a pesar de la reformulación de objetivos, en realidad no se abandonan las aproximaciones tradicionales en las que los cambios son paralizados por el temor a provocar “inestabilidad”.

Hasta la segunda legislatura popular (2000-2004), todos los gobiernos han hecho gala de un elevado pragmatismo en aras de la preservación de una “política de Estado”, del mantenimiento del consenso en política exterior y de la promoción de la estabilidad en la región. Esto comporta dejar olvidados algunos principios y puntos de los programas electora-

les; en el caso del PSOE, durante los Gobiernos de Felipe González, supuso, por ejemplo, un claro alejamiento de las relaciones preferentes que había mantenido el partido con los dirigentes argelinos y con el Frente Polisario. La economización de la política exterior bajo el PP, simbolizada por la acción de promoción de inversiones e intercambios económicos y que continúa aunque reformulada bajo el Gobierno de Zapatero, también refuerza el peso de otros intereses.

**(s) En la actualidad, éste sigue siendo el gran eje de la política española hacia la región (mantenimiento del statu quo), más allá de los cambios ya citados relativos al mayor interés de la sociedad civil española por la región, el aumento de los espacios de diálogo político, o el incremento de la cooperación dirigida hacia el refuerzo institucional y la gobernanza. Pero estos cambios sólo pueden tener un impacto muy limitado sobre la política exterior española hacia la región si no se produce una reflexión en profundidad sobre qué significa incluir a los derechos humanos como eje de la política exterior española, tal y como el discurso oficial viene afirmando desde tiempo atrás.**

**(t) El modelo de análisis propuesto nos muestra que algunas de las principales debilidades de la integración del eje derechos humanos en la política exterior española tienen un carácter estructural, y están relacionadas con aspectos vinculados a la naturaleza del sistema político español y a la cultura política de sus ciudadanos. Asimismo, la existencia de intereses considerados estratégicos en Marruecos y Argelia podría explicar en parte la inacción, e incluso acción de menosprecio por los derechos humanos, con respecto a ambos países; mientras que la dimensión “intereses” no parece ser un elemento explicativo relevante en el caso del resto de países.**

## Notas

1. El debate teórico en el interior de la disciplina de Relaciones Internacionales sobre el papel de los estados en la promoción de los derechos humanos en el mundo ha sido abordado en profundidad por la autora (Feliu, 2007).
2. Los numerosos matices de estas premisas, e incluso excepciones dentro de la escuela realista, son citados en Feliu (2007), donde destaca especialmente la contribución de la escuela inglesa, interesada en compatibilizar un análisis basado en poder e intereses y la posibilidad de otorgar un papel relevante a las normas y reglas que dan forma a la sociedad internacional.
3. Entre las excepciones se encuentra el trabajo de Egeland (1988).
4. Véanse especialmente las conclusiones en esta dirección del trabajo comparativo: Forsythe (ed.) (2000).
5. Toda política exterior de derechos humanos en una situación y momento determinados es el resultado de un juego a doble nivel entre los valores y presiones internas, y las normas y presiones internacionales (Forsythe, 2000: 2). En algunos casos el impulso principal será principalmente interno (como en el caso de Estados Unidos), en otros, será importante el impulso desde el exterior (como en el caso español).
6. Programa electoral elecciones de 2000 ([www.pp.es](http://www.pp.es)).
7. "Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores, Piqué, a petición propia y del Grupos Socialista y Coalición canaria". *Diario de sesiones del Congreso*. No. 25, el 7 de junio de 2000. En esta comparecencia se criticará el poco desarrollo de este objetivo.
8. El Plan Estratégico establece como cuarto objetivo (entre los siete propuestos): desarrollar una política comprometida con la paz y los derechos humanos, potenciando el liderazgo de España en este ámbito, coordinando la política de derechos humanos y de cooperación al desarrollo y participando activamente en el Comité preparatorio del TPI.
9. Documento manuscrito proporcionado por la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores.
10. *Ibid.* Su carácter secundario o complementario, su insuficiente conexión con las demandas de la opinión pública y la precariedad de medios.
11. *Ibid.* P. 11.
12. Conferencia del presidente Rodríguez Zapatero. "En interés de España: una política exterior comprometida", 17 de junio de 2008, invitación de Real Instituto Elcano, CIDOB, INCIPE, FRIDE e ICEI (<http://www.realinstitutoelcano.org/>).

13. <http://www.mpr.es/Centro+de+prensa/Intervenciones/UI20050314-GinebraDDHH.htm>.
14. Conferencia del presidente Rodríguez Zapatero "En interés de España: una política exterior comprometida", op. cit.
15. "Las nuevas pautas de gobernabilidad que necesitamos para promover eficazmente la paz requieren una visión global de la seguridad humana y reclaman democracias fuertes, Estados comprometidos con los derechos humanos y una Comunidad internacional vigilante y activa ante Estados débiles, que apenas son capaces de ejercer un mínimo control sobre sus territorios" (Ibíd.).
16. Dos diferencias notables separan el modelo español del francés: primero, los recursos de que disponen los dos estados, a pesar de que ambos puedan ser calificados de potencias medias, y, segundo, el mayor activismo de la sociedad civil francesa sobre estos temas.
17. Programa electoral. Elecciones Generales 2004 ([www.iceta.org/progsoe.pdf](http://www.iceta.org/progsoe.pdf)).
18. El plan ya se intentó presentar en diciembre de 2007, pero se consideró que era demasiado precipitado. El grupo de trabajo que lo elaboró realizó consultas con unas pocas asociaciones, las más conocidas. El conjunto de la sociedad civil española fue invitada a presentar sus comentarios 15 días antes de su aprobación. Ante las críticas desde vicepresidencia se convocó una reunión de urgencia con algunas de las asociaciones que habían presentado comentarios. Debe recordarse que las Naciones Unidas recomiendan que los Planes Nacionales de Derechos Humanos incluyan en su proceso de elaboración el máximo número de actores posibles, especialmente de la sociedad civil y las entidades sociales.
19. Palabras de Fernando Flores, responsable del plan. Reunión con asociaciones de derechos humanos catalanas promovida por el IDHC, Barcelona, 13 de enero de 2009.
20. Véanse, por ejemplo, los comentarios sobre el apartado de acción exterior presentados por la asociación Elcàlam. Comité de defensa de los derechos humanos en el Magreb ([www.elcalam.info](http://www.elcalam.info)). Aparte de los elementos ya apuntados se pide mejorar los mecanismos de control de la venta de armas a países que violan de forma sistemática los derechos fundamentales; implementar la figura de los encargados de derechos humanos en las diferentes embajadas españolas; otorgar un mayor relieve político y concretar de forma más clara el mandato de la embajadora en misión especial para los derechos humanos.
21. Estas cuestiones son abordadas fundamentalmente en la Comisión de Asuntos Exteriores (CAE). Aunque también en la de Defensa, Cooperación o en la Comisión Mixta de Unión Europea se abordan cuestiones relativas a la temática. Se creó también en junio de 1998 una Subcomisión del Cincuentenario de la DUDH, que tras varias audiciones con actores clave elaboró un informe aprobado en la sesión del Pleno del Congreso el 1 de julio de 1999, para disolverse posteriormente.

22. Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie D, No. 57, de 30 de junio de 2008, P. 169.
23. Pregunta realizada por el diputado Joan Herrera, adscrito al Grupo Parlamentario d'Esquerra Republicana-Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds en el Congreso de los Diputados, en la sesión de control parlamentario del Gobierno de 5 de junio de 2008. Véase el Boletín Oficial de las Cortes Generales, IX Legislatura, 5 de Junio de 2008, serie D, No. 27, P. 125. Control de la acción de Gobierno. Preguntas a responder por escrito 184/002623, No. de registro 4644.
24. Esto que se afirma en los documentos, es reiterado en todas las entrevistas.
25. Real Decreto 1257 aprobado el 21 de septiembre de 2007.
26. En la encuesta realizada por el CIS y que aparece en su boletín 20 de abril-junio de 1999, un 36% de los encuestados se declaraban poco o nada interesados por los acontecimientos y las noticias del extranjero.
27. Véase, por ejemplo, la entrevista con responsables del MAE, 2003, Madrid.
28. CCPR/C/ESP/5, 20 y 21 de octubre de 2008.
29. Conversación con Aida Guillén del IDHC, 5 de noviembre de 2008, Barcelona.
30. Informe de la Subcomisión relativa al 50º aniversario de la DUDH (BOCG de 25 de junio de 1999), No. de expediente 154/000023. I.
31. Amnistía Internacional, Greenpeace, Intermón y Médicos Sin Fronteras, apoyadas por más de 1.000 entidades y asociaciones, nueve parlamentos autonómicos y cerca de 200 municipios.
32. El artículo 23.4 (a) establece: "Igualmente será competente la jurisdicción española para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de tipificarse, según la ley penal española, como algunos de los siguientes delitos: a) Genocidio. b) Terrorismo. c) Piratería y apoderamiento ilícito de aeronaves. d) Falsificación de moneda extranjera. e) Los delitos relativos a la prostitución y los de corrupción de menores o incapaces. f) Tráfico de ilegal de drogas psicotrópicas, tóxicas y estupefacientes. g) Y cualquier otro que, según los tratados o convenios internacionales, deba ser perseguido en España. El delincuente no ha debido ser absuelto, indultado o penado en el extranjero." La única limitación que se impone es que las personas acusadas no hayan sido ya juzgadas en otro lugar por esos mismos hechos.
33. El CEAS está integrado por dos personas por Comunidad Autónoma, y con una junta permanente formada por representantes de aquellas Comunidades con mayor implantación del movimiento o implicación de las autoridades oficiales. También hay que destacar la existencia de una Federación estatal de instituciones solidarias con el pueblo saharauí (FEDISSAH), que se constituye en 1998 y que tiene su antecedente en otra del mismo nombre creada en 1989. Dicha Federación agrupa

- instituciones locales de España (ayuntamientos, diputaciones, cabildos insulares y consejos insulares) que desarrollan actividades de solidaridad con el pueblo saharauí. Fedissah cuenta además con Federaciones territoriales en cada Comunidad Autónoma, una Asamblea coordinadora y una Comisión permanente de ámbito nacional. En este complejo entramado de asociaciones debe citarse también la Plataforma cívica proreferéndum en el Sáhara.
34. La capacidad de movilización política no corresponde a su base numérica. En las manifestaciones que se celebran periódicamente en Madrid en noviembre suelen participar varios miles de manifestantes.
  35. Debe recordarse aquí, con respecto al caso Pinochet, que el Gobierno español dirigido por el PP en su momento no apoyó activamente la investigación abierta por la Audiencia Nacional y se limitó a colaborar administrativamente con la justicia (Amnistía Internacional 2003).
  36. Entrevista con una de las responsables del movimiento en Barcelona. Febrero de 2005, Barcelona.
  37. La descripción del movimiento se ha realizado en base a Barreñada (2003).
  38. Las primeras ONG que participan en la coordinadora son: Instituto de estudios políticos para América Latina y África (IEPALA), Asociación de Amistad Hispano-Árabe, Paz y Cooperación, Asociación de Ayuda Humanitaria al pueblo palestino-MAPS, Comité de solidaridad con la causa árabe, Justicia y paz y asociaciones locales de solidaridad con Palestina.
  39. Asociación para la cooperación con el sur (ACSUR), Solidaridad para el desarrollo y la paz (Sodepaz), Médicos del mundo, Fundación paz y solidaridad-CCOO, Asamblea de cooperación por la paz (ACPP), Organización para la solidaridad con los pueblos de África, Asia y América Latina (OSPAAAL), Paz y Tercer mundo (PTM), Solidaridad internacional (SI), Comisión española de ayuda al refugiado (CEAR), Codespa, Fundación promoción social de la cultura (FPSC).
  40. La plataforma solicita el fin a la ocupación israelí del territorio palestino, el retorno de los refugiados y la posibilidad de libre determinación política de los palestinos, en consonancia con el derecho internacional de derechos humanos y pide al Gobierno español que aplique una serie de medidas como que como Estado miembro de la Unión Europea defienda la suspensión del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea e Israel, o que eleve el rango de reconocimiento político de la Autoridad Nacional Palestina al de Estado palestino.
  41. Comisión de asuntos exteriores. *Diario de sesiones del Congreso*, 28 de abril de 1999, No. 680, P. 19.657-19.670.
  42. *El Mundo* (10/02/1999).

43. Evidentemente tanto la comunidad como la libanesa, por ejemplo, con miembros llegados a España décadas atrás, cuentan con grupos políticamente muy activos. En el caso de Marruecos, se constituyó el 14 de diciembre de 2008 el Grupo de Cataluña de apoyo a la Asociación marroquí de derechos humanos (AMDH).
44. En el contexto de las negociaciones para que Gas Natural entrase también en el consorcio, en mayo de 2007 el ministro argelino de Energía, Chakib Jelil, anuncia que se aumentará en un 20% el precio del gas, por considerar excesivamente bajo el precio pagado por Gas Natural y a principios de septiembre de 2007 y Sonatrach anuncia la rescisión unilateral del contrato suscrito con Repsol YPF y Gas Natural para explorar, producir y comercializar gas natural licuado (GNL) en Gassi Touil, como consecuencia el viraje de la política gasística y petrolera del Gobierno de Buteflika, que ya en julio de 2006 había anulado las disposiciones de la ley de hidrocarburos de febrero de 2005 muy ventajosas para las compañías extranjeras que operan en el territorio.
45. Véase la entrevista para la revista estadounidense *Time*, 20 de junio de 2000.
46. Entrevista en el Ministerio de Exteriores, junio de 2005.
47. Entrevista en el Ministerio de Exteriores, junio de 2005.
48. Discurso de investidura de Rodríguez Zapatero, abril de 2004: <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/3325083C-0840-49BA-9CE1-D3EA68DF0BDE/32018/DISCURSODEINVESTIDURA.pdf>.
49. Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos) para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento. Diario de sesiones del Congreso de diputados. (19 de mayo de 2004), No. 24. P. 2.
50. [www.pp.es](http://www.pp.es).
51. El ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué (*El Mundo*, 4 de junio de 2001).
52. De nuevo Piqué para *El Mundo* (6 de septiembre de 2001).
53. Piqué en *ABC* (1 de septiembre de 2001).
54. Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos) para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento Diario de sesiones del Congreso de diputados. (19 de mayo de 2004), No. 24, P. 2.
55. Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, en el diario *El Mundo*, 6 de septiembre de 2001.
56. Ésta es la conclusión de los múltiples informes al respecto realizados por la Red Euromediterránea de derechos humanos (REMDH) que sigue puntualmente estas citas (véase [www.euromediterraneanrights.net](http://www.euromediterraneanrights.net)).

57. Intervención del ministro de Asuntos Exteriores Piqué, 22 de marzo de 2001 (<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/6C31FEE21EC41EAF1256A1E0036CAAE?opendocument>).
58. *Ibíd.*
59. Respuesta del Gobierno a la pregunta escrita de la diputada Begoña Lasagabaster sobre el muro que separa Israel de Cisjordania, BOGC Congreso de los Diputados No. D-77, 1 de octubre de 2004.
60. *El Público* (5 de enero de 2009).
61. Entrevista realizada por la autora en la embajada española en Rabat, julio de 1998.
62. Ministro de AAEE Abel Matutes ante el CAE, Diario de sesiones No. 754, 29 de septiembre de 1999, P. 22.159.
63. Citado por López García y Hernando de Larramendi (2002).
64. *El País* (21 de septiembre de 2000).
65. *El Mundo* (19 de septiembre de 2000).
66. Entrevistas de la autora con representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, mayo de 1999, Madrid.
67. "Discurso del presidente del Gobierno, don José Luis Rodríguez Zapatero, en la sesión de apertura de la reunión de alto nivel tunecino-española", Túnez, 8 de septiembre de 2004, <http://www.la-moncloa.es>.
68. *BOCG*, 58, 15-10-96.
69. Citado en *El País* (18 de julio de 2000).
70. *Ibíd.*
71. *El País* (10 de mayo de 2001).
72. Amnistía Internacional había pedido a Aznar que durante la visita se interesara por los aproximadamente 4.000 desaparecidos en detención desde 1993, por las 200 muertes que se siguen produciendo mensualmente en el país y por las trabas puestas por el Gobierno a una investigación internacional de estos asuntos.
73. Comparecencia del Secretario general de la Agencia Española de cooperación internacional, Rafael Rodríguez-Ponga, ante la Comisión de cooperación internacional para el desarrollo del Congreso (BOCG No. 282, 28 de junio de 2001), P. 850.
74. Declaraciones del presidente Rodríguez Zapatero para el diario portugués *Publico* (1 de octubre de 2004) citadas en Soler, P. 99.
75. Congreso de los Diputados, "Comparecencia a petición propia del presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara para informar sobre las conclusiones del Consejo Europeo que se cele-

- brará los próximos días 16 y 17 de diciembre en Bruselas”, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, No. 60 (20 de diciembre de 2004).
76. Esta visión se puso de manifiesto en el viaje de Gaddafi a España el 17 de diciembre de 2007 a España (ABC, 17 de septiembre de 2007).
77. El Código de Conducta de la UE que regula la exportación de armamento prohíbe las ventas cuando exista un riesgo manifiesto de que la exportación pueda utilizarse con fines de represión interna, cuando provoquen o prolonguen conflictos armados o agraven las tensiones o los conflictos existentes, y si existe la probabilidad de que el equipo sea utilizado con fines distintos de la seguridad nacional y la legítima defensa del receptor, entre otros.
78. La Ley de comercio ha sido impulsada por la campaña de más de una década de Amnistía Internacional, Fundació per la Pau, Greenpeace e Intermón Oxfam, entre otros. Esta ley obliga a denegar las transferencias que no cumplan los criterios del Código de conducta de la UE, prohíbe expresamente la venta de armas a países sometidos a embargos, en conflicto, o donde se violen los derechos humanos, y establece que entre los documentos de control se incluyan cláusulas de no re-exportación, (el país receptor se compromete a no vender o transferir esos productos a un tercer país). La ley incorpora que la comparecencia anual del secretario de Estado de Comercio al Congreso de los Diputados sirva, además de para informar de las ventas, para responder a un dictamen y a las recomendaciones que elabore la Comisión de defensa del Congreso.
79. El Gobierno no está obligado a ofrecer una descripción detallada del producto, sino únicamente informar sobre su categoría descriptiva. Las actas de la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU) siguen siendo secretas, entre otros aspectos.
80. También resulta especialmente crítica por ejemplo la exportación de armas ligeras (pistolas, escopetas y munición) al Líbano a pesar de la situación de inestabilidad del país.
81. AI, Intermón-Oxfam, Greenpeace, “Comercio de armas en España: una ley con agujeros”, febrero de 2007 ([http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8161/070206\\_Ley\\_con\\_agujeros.pdf](http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8161/070206_Ley_con_agujeros.pdf)).
82. Informe Cátedra UNESCO sobre paz y derechos humanos, 11 de febrero de 1999.
83. *El Mundo* (26 de diciembre de 1998).
84. En 2003 las cifras de ventas superan el millón de euros (Amnistía Internacional 2003), en 2004 y 2005 aunque la cifra de material de defensa no es elevada (35.000 euros en 2004) sí lo es la de doble uso (de nuevo un millón euros y en 2005 de nuevo supera el millón).

85. [www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8161/070206\\_Ley\\_con\\_agujeros.pdf](http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8161/070206_Ley_con_agujeros.pdf).
86. Agencia española de cooperación internacional, Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) (varios años).
87. En 1997 la relación entre las subvenciones oficiales que recibe el Magreb y Oriente Medio era de 74:26 a favor del Magreb, en 1995 pasa a 51:49 en 1995 y en 2000 se mantiene en 56:44, en 2002 aumenta a 68:32, al igual que en 2007 (61:39), para descender abruptamente en 2008 (43:57).
88. La información que se ofrece a continuación procede del análisis de los Excel anuales de Seguimiento de los PACIS (informes elaborados a partir de los excel del MAEC de seguimiento de la AOD bilateral Neta), PACIS anuales y los documentos de Seguimiento PACIS.
89. Véase el artículo de Rafael Bustos sobre la ayuda a gobernanza en Argelia, o los de Desrués y Santonja sobre la comunidad andaluza hacia Marruecos o la cooperación descentralizada española, respectivamente, en el número monográfico de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 79-80.
90. Véase el Documento estratégico país (DEP)-Argelia 2006, MAE.
91. Se trata de cuatro proyectos en 1998 de "apoyo a la Administración Local de Argelia".
92. En 1996 acuerdo entre los Ministerios del Interior por un valor de 300 millones de pesetas de asistencia técnica en los procesos electorales, consolidación del estado de derecho a través del intercambio de experiencias, y visitas entre los miembros del Tribunal Supremo de Marruecos y el Consejo General del Poder Judicial de España.
93. En 1998 la ONGD Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa y América Latina desarrolló uno de "Fortalecimiento, Formación y Capacitación Técnica de ONGD en el Norte de Marruecos", financiado con 22.700.000 pesetas; en 1999 el entonces Gabinete de la AECI-Unidad de ONGD financió 16 proyectos, de los que sólo uno se enmarcó dentro del sector "Fortalecimiento de la sociedad civil": un Proyecto Local con un presupuesto de 129.998,92 euros.
94. En 1998 en Líbano: "Integración económica, política y social de la mujer libanesa", fue desarrollado por la ONG Fundación Promoción Social de la Cultura, con un presupuesto de casi 47 millones de pesetas; subvención de coloquios sobre el tema en Marruecos y Mauritania, donde la Subdirección General de Países Árabes y Mediterráneos desarrolló un proyecto de "Apoyo a los centros de promoción femenina".
95. La Subdirección General de Países Árabes y Mediterráneos realizó en 1998 un proyecto de análisis de la "Reforma Política y Democratización: las experiencias de España y Marruecos" con 11.500.000 pesetas.

96. En 1999 el Gabinete de la AECI-Unidad de ONGD financió la ONGD Asamblea de cooperación por la paz para un proyecto en Túnez dentro del sector de "Fortalecimiento de la Sociedad Civil" por un valor de 257.377,42 euros).
97. Programa de impulso del tejido asociativo en Marruecos en 1998, desarrollado por Sodepaz.
98. En 1999 proyecto para "Procesos Electorales" que desarrolló la ONG Asociación de amigos del Pueblo Saharaui-Navarra, con un presupuesto de 5.228,81 euros.
99. Con sendos proyectos para el fortalecimiento de la sociedad civil.
100. Con un gasto de 436.000 euros, el proyecto se centró en: "Ayudas a alumnos extranjeros en centros docentes militares con el objeto de reflexionar y definir el papel de las fuerzas armadas en los sistemas democráticos de derecho".
101. En 2000 el Gabinete de la AECI-Unidad de ONGD financió un proyecto en Marruecos desarrollado por la Fundación Intermón-Oxfam enmarcado en el sector de fortalecimiento de la sociedad civil, con 262.642 euros. En Argelia, mediante la misma financiación, la Fundación Promoción Social y Cultura desarrolló un proyecto de "Apoyo a ONGD locales y regionales" e Intermón-Oxfam, dentro del Sector "Fortalecimiento de la sociedad civil" llevó a cabo otro con un gasto de 376.000 euros. Dentro del mismo sector, en Mauritania se desarrolló el proyecto "Fortalecimiento de Asociaciones Mauritanas" por parte de Cáritas España con un gasto de 43.000 euros. En 2002 la Unidad de ONGD de la AECI desarrolló dos proyectos del Sector "Fortalecimiento de la Sociedad civil" en Marruecos, concretamente en la Comuna de Beni Sidel Jabal, Nador, que fue desarrollado por la ONGD Asamblea Cooperación por la Paz, con un presupuesto de 500.000 euros, y otro, desarrollado por el Instituto Sindical para la Cooperación al Desarrollo (ISCOD), con un gasto de 170.000 euros, en financió un proyecto para la región de Gafsa desarrollado por la ONG Asamblea Cooperación por la Paz, cuyo gasto ascendió a 392.500 euros.
102. En 2000, la región de Murcia financió un proyecto de "Fortalecimiento de la Sociedad Civil" en Israel que tuvo un coste de dos millones de pesetas y que desarrolló ACSUR Las Segovias bajo el título de "Apoyo legal y social para defender los derechos de los trabajadores árabes-palestinos en Israel". En 2002 el Gobierno de las Islas Baleares desarrolló un "Seminario de intercambios entre ONG del Norte de Marruecos y las Islas Baleares" con un presupuesto de 24.000 euros enmarcado en el Sector "Apoyo a ONGD Nacionales". Ese mismo año, la Comunidad Autónoma de la Rioja financió un proyecto de "Fortalecimiento de la sociedad civil" en el Sahara tunecino desarrollado por Intermón-Oxfam con un gasto de 11.000 euros. Siguiendo

con el 2002, la Comunidad de Madrid financió la ONG Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad para el desarrollo de un proyecto de "Fortalecimiento de la sociedad civil" en Marruecos, concretamente en la región del Rif, con un gasto que ascendió a 150.000 euros. Por su parte, la Junta de Andalucía desarrolló un proyecto de "Fortalecimiento de la sociedad civil" en el Magreb. En 2003 la Xunta de Galicia, que desarrolló un proyecto en Marruecos correspondiente al sector "derechos humanos" por valor de 9.500 euros. En el Sector "Fortalecimiento de la Sociedad Civil" la Junta de Andalucía y las Entidades Locales financiaron proyectos que desarrollaron ONGD en los Territorios Administrados por la Autoridad Nacional Palestina.

103. En Marruecos las entidades locales desarrollaron diversos proyectos en el Sector "Apoyo a ONGD Nacionales" con un gasto de 11.5000 euros. En Túnez, Marruecos, Sáhara y Norte de África lo hicieron en el sector "Fortalecimiento de la sociedad civil" que fueron desarrollados por varias ONGD y con un gasto que ascendió a 170.000 euros para el total de países.
104. Ejecución de un proyecto financiado por la Subdirección General de Cooperación con Países del Mediterráneo y Europa Oriental del sector "Desarrollo Legal y Judicial" de "apoyo a la modernización de la Justicia y tutela judicial", cuyo importe ascendió a 54.000 euros.
105. Realización del IV Seminario Hispano-Marroquí de Periodistas por un importe de 13.000 euros, procedentes de la Subdirección General de Cooperación con Países del Mediterráneo y Europa Oriental.
106. En 2001 se financia el "IV Forum sobre Derechos Humanos. Marruecos y la Inmigración", con un presupuesto de 21.000 euros y que fue desarrollado por la ONGD Associació Cooperació.
107. La Junta de Andalucía financió la ONGD Fundación Tierra de Hombres para el desarrollo de un proyecto del Sector "Desarrollo Legal y Judicial" en Mauritania cuyo gasto ascendió a 55.000 euros.
108. Dentro del sector "Fomento de la Sensibilización", la ONGD Asociación de Amigos del Pueblo Saharaui de las Islas Baleares desarrolló en 2001 un proyecto de "Concienciación y sensibilización a la población de las Islas Baleares sobre la grave situación que sufre el Pueblo Saharaui refugiado en los campamentos de Tinduf" cuyo gasto ascendió a 39.000 euros.
109. En 2004, el MAEC-AECI financió Intermón-Oxfam para el desarrollo de dos proyectos en Marruecos (cuyo gasto ascendió a 219.000 euros) y en Palestina (326.000 euros). En este sector, la Junta de Andalucía financió tres centros de acogida para niños y niñas de la calle de Tetuán, y mediante la ONG Save the Children, se desarrolló un proyecto de "Red de pro-

tección de los/as niños/as de Tánger contra la explotación y el abuso sexual". Las Entidades Locales también desarrollaron diversos proyectos de cooperación para el desarrollo en este sector tanto en Marruecos como en Palestina. En Mauritania, la Junta de Andalucía a través de la ONGD Tierra de Hombres desarrolló un proyecto del Sector "Derechos Humanos", y Entidades Locales de esta comunidad desarrollaron proyectos similares. La AOD en Mauritania en Derechos Humanos supuso un gasto de 164.000 euros. Por su parte, la Comunidad de Castilla-La Mancha financió un proyecto que desarrolló la ONGD Paz y Solidaridad Castilla-La Mancha de "Ayuda Legal, Derechos Humanos y Formación de Trabajadores Palestinos", cuyo gasto ascendió a 97.000 euros.

110. En 2005 la AOD Neta para bajo la línea estratégica "Promoción de la Democracia, Representativa y Participativa, y del Pluralismo Político" se desarrolló un estudio financiado por el MAEC-AECI titulado "La cooperación española y la democratización, el buen gobierno y el fortalecimiento de la sociedad civil en Argelia", canalizado por la ONG Medicus Mundi con gasto de 32.000 euros. El MAE-AECI también financió con 300.000 euros un proyecto de "Apoyo a transformaciones democráticas en el mundo árabe. FIDH". El MAE-AECI también financió ocho proyectos de "Promoción de la Democracia" en Palestina. Bajo esta misma línea estratégica, entre España y Marruecos se desarrolló un proyecto financiado por el MAEC-AECI "An^Mar: Red de Hermanamientos entre ciudades andaluzas y marroquíes" cuyo gasto fue de 300.000 euros.
111. En 2005 la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo (ACCD) financió con 30.000 euros la ONGD Setem, para la realización de un proyecto de "Desarrollo y reestructuración de la red de familiares de desaparecidos en Argelia". La Subdirección General del Mediterráneo y Europa Oriental del MAE-AECI, dentro de la misma línea estratégica, financió un proyecto de "Apoyo a las administraciones en materia tributaria" para Egipto, Jordania, Líbano y Siria que desarrolló la Fundación Internacional y para Ibero América de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) con un gasto de 189.000 euros. En Marruecos, se desarrollaron dos proyectos financiados por la ACCD para el "Fomento del Estado de Derecho" de apoyo a la participación democrática de las mujeres, mientras que el MAE-AECI financió la FIIAPP para un proyecto titulado "Cooperación Jurídica Internacional y Seminarios Técnicos". En la misma línea estratégica, la ACCD realizó una misión de observación electoral durante las elecciones presidenciales celebradas en los Territorios Ocupados Palestinos cuyo gasto ascendió a 7.000 euros. Para Palestina el MAEC-AECI desarrolló un proyecto de financia-

ción del “Gasto de funcionamiento de la delegación Palestina en España”, un proyecto de “Educación ciudadana sobre elecciones y transparencia en TV, Radio, Prensa, charlas comunitarias, etc. y una “Misión de juristas y expertos para evaluar los efectos de la construcción del muro israelí”. En 2006 En Líbano, el MAEC-AECI financió la ONGD Lebanese Association for Civil Rights-LARC con un desembolso de 42.500 euros para un proyecto en la línea estratégica “Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político” titulado “Reconciliación y restablecimiento del diálogo intercomunitario entre las diferentes comunidades de las ciudades de Trípoli y Nabatieh, mediante la creación de dos centros educativos basados en los principios de la no-violencia y no sectarismo”. En la misma línea estratégica, la ACCD ejecutó una Ayuda para Programas en Xefxaouen, Al Hoceima, Nador, Larache, Tánger y Tetuán (Marruecos) con el compromiso de desembolsar 80.000 euros. En Mauritania, el MAEC-AECI desarrolló un proyecto titulado “Impulso al proceso democrático de Mauritania Misión de Sondeo del Club de Madrid” con un gasto de 13.400 euros. La última actuación de la línea estratégica “Promoción de la democracia (...)”, la ACCD financió al Ayuntamiento de Barcelona con 400.000 euros para el desarrollo de un proyecto en Palestina titulado “Proyecto de Urbanización y Adecuación de la vía pública en el barrio de East El-Nasser.

112. En 2004 hay cuatro proyectos promovidos, dos por la AECI-Unidad ONGD (“Promoción de la participación pública de la sociedad civil argelina como elemento estabilizador del país” cuyo gasto ascendió a 46.000 euros y otro de “Fortalecimiento de ONG locales” con un gasto de 35.500 euros realizados ambos por la ONGD Fundación Promoción Social de la Cultura, FPSC), otro por la Generalitat de Catalunya (desarrollado por SODEPAU para el “Desarrollo y reestructuración de la red de familiares de desaparecidos en Argelia” cuyo gasto ascendió a 30.000 euros); y otro por entidades locales (cuyo gasto ascendió a 12.300 euros).
113. La AECI-Unidad ONGD financió un proyecto en 2004 de “Centro de apoyo a iniciativas de desarrollo local” con un gasto de 155.000 euros por la FPSC.
114. Se emitió AOD en este sector en cuatro proyectos durante 2004: uno del MAEC-AECI, otro de la Junta de Castilla-La Mancha, otro de la Comunidad de Madrid y otro de entidades locales. La Junta de Castilla-La Mancha financió con 205.000 euros el MPDL para la realización de un proyecto de “Fortalecimiento Institucional y Asociativo de la comuna rural de Izemmouren”.
115. El MAEC-AECI financió en 2004 un proyecto desarrollado por Cáritas España con 63.000 euros.

116. En 2004 el Gobierno Vasco financió un proyecto de "Formación en democracia para integrantes de organizaciones sociales palestinas" desarrollado por la Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP) con 165.000 euros; y las entidades locales también trabajaron en este sector mediante varias ONGD.
117. En Marruecos destaca la firma en julio de 2005 por el Ministerio de Justicia de un proyecto de fortalecimiento y modernización de la administración de justicia. En 2006 la Junta de Andalucía desarrolló un proyecto de Cooperación Judicial con Marruecos con un gasto de 9.625.812 euros, y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y Colegio de Abogados de Granada, también en Marruecos, desarrolló con financiación del MAEC-AECI el "Tercer Foro Hispano-Marroquí de Juristas".
118. En 2005 la Generalitat del País Valencià financió la "Campaña de Promoción de Justicia Social y Sociedad Civil en Palestina/Israel" proyecto desarrollada por Intermón-Oxfam con 322.000 euros y financió Media Luna Roja Saharai y los Amigos/as de la RASD con 31.000 euros para el "Fortalecimiento de la infraestructura informativa y la red de comunicaciones de la RASD".
119. El año 2006, la AOD Neta en Argelia se canalizó a través de distintas líneas estratégicas: el Ministerio del Interior desembolsó 51.000 euros para la "Formación de mandos y policía especializada, compra y envío de material policial, a fin de mejorar la operatividad policial de esas instituciones y cuerpos de seguridad, y contribuir así a la consecución de la paz, la estabilidad y la seguridad". En Líbano, Marruecos y Túnez el Ministerio del Interior también desembolsó AOD para Cooperación policial.
120. *El Mundo* (18/02/99).
121. Ministerio de Asuntos Exteriores, Túnez. Informe del país, 2007.
122. *Informe Anual de Política Exterior 1999. ¿Hay lugar para los derechos humanos en la política exterior del Gobierno español? Evaluación de 1998, Recomendaciones para 1999*. Madrid: AI, abril de 1999.
123. Respuesta a la pregunta escrita de Manuel Alcaraz de 10 de febrero, No. de entrada 074166.
124. Respuesta a la pregunta escrita de Manuel Alcaraz de 14 de enero de 1999, respuesta segunda de 18 de febrero, No. de entrada 075072.
125. [http://www.mae.es/NR/rdonlyres/79037FFD-7DC4-4B87-B9CB-F803090A0F2C/1827/mae-20031218ContenidoM22101366611096295478829\\_DISCU.pdf](http://www.mae.es/NR/rdonlyres/79037FFD-7DC4-4B87-B9CB-F803090A0F2C/1827/mae-20031218ContenidoM22101366611096295478829_DISCU.pdf).
126. Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos) para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento Diario de sesiones del Congreso de Diputados. (19 de mayo de 2004), No. 24, P. 2.



## Referencias bibliográficas

- AMNISTÍA INTERNACIONAL. Sección española. *Informe anual de política exterior 1999. ¿Hay lugar para los derechos humanos en la política exterior del gobierno español? Evaluación de 1998, Recomendaciones para 1999*. Madrid: AI, 1999.
- *Informe anual de política exterior y derechos humanos 2000. Evaluación de 1999, Recomendaciones para 2000*. Madrid: AI, 2000.
  - *Informe de política exterior y derechos humanos del gobierno español 2001. La balanza española: suben los intereses económicos, bajan los derechos humanos*. Madrid: AI, 2001.
  - *Informe anual de política exterior y derechos humanos del gobierno español 2002-2003. Menos derechos y más inseguridad en nombre de la "guerra contra el terrorismo"*. Madrid: AI, 2003.
  - *Informe de política exterior y derechos humanos del gobierno español 2004- 2005. ¿Una política de gestos?* Madrid: AI, 2005.
- ANDREO TULEDA, J. C. "Nuevos espacios de solidaridad: la intervención de las ONGD españolas en el marco de la cooperación con Marruecos". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. No. 10 (julio de 2002). P. 133-151.
- BAEHR, P.P. *The role of Human Rights in Foreign Policy* [2ª ed.]. Londres: Macmillan, 1996.
- BARREÑADA BAJO, I. "La cooperación no gubernamental con la población palestina". En: ÁLVAREZ-OSSORIO, I. y BARREÑADA, I. (cords.) *España y la cuestión palestina*. Madrid: La Catarata, 2003. P. 45-65.
- BROWN, C. "Ethics, interests and foreign policy". En: SMITH, K. y LIGHT, M. (eds.) *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, P. 15-32.
- BRUMBERG, D. *Liberalization versus Democracy. Understanding Arab Political Reform*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

- BUSTOS, R. "España y la promoción de la gobernanza en Argelia". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 79-80 (diciembre de 2007). P. 167-188.
- CAROTHERS, T. *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington: The Carnegie Endowment, 1999.
- DONNELLY. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.
- EGELAND, J. *Impotent Superpower - Potent Small State: Potentialities and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*. Oslo: Norwegian University Press, 1988.
- FELIU, L. "Marruecos en la política exterior española de la democracia: percepciones desde la literatura académica". En: RAMÍREZ, A. y LÓPEZ GARCÍA, B. (eds.) *Antropología y antropólogos en Marruecos. Homenaje a David M. Hart*. Barcelona: Bellaterra, 2002. P. 327-367.
- "A Two-Level Game: Spain and the Promotion of Democracy and Human Rights in Morocco". En: A. JÜNEMANN (ed.) *Euro-mediterranean relations after september 11: international, regional and domestic dynamics*. Londres: Frank Cass, 2003. P. 90-111.
- "La política exterior y la promoción de los derechos humanos y la democracia. Una aproximación desde la teoría de las Relaciones Internacionales". En: *Derechos humanos y conflictos internacionales. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2006*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2007. P. 81-120.
- FELIU, L.; LORENZO, M. y SALOMÓN, M. "La actuación española en la crisis entre España y Marruecos (2001-2003)". *Àgora-Revista de Ciencias Sociales*. No. 8 (2003). P. 39-62.
- FORSYTHE, D. P. (ed.). *Human Rights and Comparative Foreign Policy*. Tokio: United Nations University Press, 2000.
- GILLESPIE, R. "España y el Magreb. Una vía posible de política regional". En: GILLESPIE, RODRIGO y STORE (coords.) *Las relaciones exteriores de la España democrática*. Madrid: Alianza, 1995. P. 210-232.
- *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*, Basingstoke: Macmillan, 2000.

- HERNANDO de LARRAMENDI, M. "Las relaciones de cooperación entre España y Marruecos". En: MARTÍNEZ CARRERAS, J. U. (coord.) *Relaciones entre España y Marruecos en el siglo XX*. Madrid: AEA, 2000. P.135-143.
- HERNANDO de LARRAMENDI, M. y NÚÑEZ, J. A. *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. Madrid: La Catarata, 1996.
- KAGAN, R. *Poder y debilidad. Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial*. Madrid: Taurus, 2003.
- LÓPEZ GARCÍA, B. y HERNANDO DE LARRAMENDI, M. "Spain and North Africa: Towards a «dynamic stability»". En: GILLESPIE y YOUNGS (eds.) *The European Union and democracy promotion: the case of North Africa*. Londres: Frank Cass, 2002. P. 170-191.
- MORGENTHAU, H. *Human Rights and Foreign Policy*. Nueva York: Council on Religion and International Affairs, 1979.
- MORAVCSIK, A. "Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe". *European Journal of International Relations*. No. (1) 2 (1995). P. 157-189.
- SMITH, K. y LIGHT, M. "Introduction". *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. P. 7-8.
- SOLER i LECHA, E. "España y Turquía: Claves del apoyo español a la adhesión turca y perspectiva de futuro". *Cuadernos de Estrategia*. No. 132 (2006). P. 97-125.
- SUBIRATS, J. *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades y valores públicos*, Madrid: Fundación Encuentro, 1999.
- TORREBLANCA, J. I. "La razón de Europa y la adhesión de Turquía", *Análisis del Real Instituto Elcano*. No. 199 (2004).
- VIDAL-FOLCH, F. y CASCÓN, P. "Relaciones económicas Turquía-España". *Economía Exterior*. No. 32 (2005). P. 47-56.
- VINCENT, R. J. "Human Rights in Foreign Policy". En: HILL, D. M. (ed.) *Human Rights and Foreign Policy: Principles and Practice*. Houndmills: MacMillan Press, 1989.