



**Asociación Pro Derechos Humanos de España**

**UN AÑO DESPUÉS...**

**APORTACIONES PARA UNA EVALUACIÓN  
DEL PLAN DE DERECHOS HUMANOS  
DEL GOBIERNO DE ESPAÑA  
*DESDE LA SOCIEDAD CIVIL***



SECRETARÍA DE ESTADO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
OFICINA DE DERECHOS HUMANOS



© *Asociación Pro Derechos Humanos de España*

© *Los autores*

*Depósito legal: M-22275-2010*

# Presentación

El Plan de Derechos Humanos, aprobado por el Gobierno de España en Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 2008, se puso prácticamente en marcha con el comienzo de la primavera de 2009.

Concebido como algo abierto a mejoras y nuevas iniciativas, y dotado de una Comisión de Seguimiento en la que figuran representantes de la sociedad civil, el Plan merece la atención de todos y el esfuerzo por evaluar sus avances y limitaciones o problemas, una vez transcurrido el primer año de su aplicación.

La APDHE, que ya había propuesto algunas sugerencias durante la elaboración del Plan, solicitó y obtuvo el apoyo de la Oficina de Derechos Humanos para realizar esta aportación evaluadora, que selecciona algunos aspectos de interés, sin la pretensión imposible de examinarlo en toda su amplitud.

Meses después de haberse propuesto este proyecto, la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos ha acordado establecer un grupo de trabajo con la similar intención de estudiar la realización del Plan hasta estas fechas. El grupo iniciará su trabajo en Barcelona el 11 de mayo de 2010.

La APDHE aporta los resultados de su proyecto para contribuir a la tarea del conjunto. Los temas elegidos han sido los que siguen, siendo el último una sugerencia para posibles ampliaciones del Plan:

*3 de mayo de 2010*

# Índice

	<b>págs.</b>
<b>Los ponentes y sus temas</b>	<b>3</b>
<b>Acción Exterior:</b>	
Protocolos de actuación - Mecanismo de Prevención de la Tortura – Consejo de Seguridad	5
Vinculación entre Cooperación al Desarrollo y promoción de los Derechos Humanos	8
Cuestiones de Guerra - Lesa Humanidad - Armamento	11
<b>Acción Interior:</b>	
Justicia Universal - Doble instancia penal - Incomunicación	14
Desapariciones Forzadas	17
Extranjería - Asilo	18
Personas con Discapacidad	21
Derecho a la Educación	22
Derecho a la Salud	23
Lucha contra la Corrupción	24

## Las sesiones de trabajo

Tuvieron lugar en Madrid durante largas reuniones celebradas los días 20 y 22 de abril de 2010. En ellas se presentaron las ponencias previamente preparadas, que eran seguidas de debate. Todos los ponentes actuaron con espíritu de voluntaria solidaridad, por lo que merecen el más especial agradecimiento de todos.

# Los ponente y sus temas

**- Ana Salado Osuna**

*Profesora de Derecho Internacional Público, Universidad de Sevilla  
Miembro de la Comisión de Seguimiento del Plan*

Protocolos de actuación - Mecanismo de Prevención de la Tortura - Consejo de Seguridad

**- José Antonio Gimbernat Ordeig**

*Presidente de la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos  
Miembro de la Comisión de Seguimiento del Plan*

Vinculación entre Cooperación al Desarrollo y promoción de los Derechos Humanos.

**- José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto**

*Director del Instituto de Estudios de la Cruz Roja Española*

Cuestiones de Guerra, Lesa Humanidad y Armamento.

**- Manuel Ollé Sesé**

*Abogado. Profesor de Derecho penal, Universidad Rey Juan Carlos  
Presidente de la Asociación Pro Derechos Humanos de España*

Justicia Universal - Doble Instancia penal - Régimen de Incomunicación.

**- Javier Chinchón Álvarez**

*Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad Complutense de Madrid*

Desapariciones Forzadas.

**- Alberto Abad Heras**

*Secretario General de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado*

Extranjería y Asilo.

**- Rafael de Asís Roig**

*Catedrático de Filosofía del Derecho, Universidad Carlos III de Madrid*

Personas con Discapacidad.

**- Luis Acebal Monfort**

*Vicepresidente de la Asociación Pro Derechos Humanos de España*

Derecho a la Educación.

**- Miguel Ángel Ramiro Avilés**

*Profesor Titular de Filosofía del Derecho, Universidad Carlos III de Madrid  
Miembro de la Comisión de Seguimiento del Plan*

Derecho a la Salud - Lucha contra la corrupción.



# ACCIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA

## A. PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN - MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA - CONSEJO DE SEGURIDAD

ANA SALADO OSUNA

### 1.- PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN PARA LOS COMITÉS

En la MEDIDA 5 se establece como compromiso la adopción de un **Protocolo de actuación para dar cumplimiento a los Dictámenes y Recomendaciones de los distintos Comités de protección de los Derechos Humanos del sistema de Naciones Unidas**. A tales efectos se hace constar que se establecerán pautas para tramitar las recomendaciones de dichos Comités con el objeto de proporcionar reparación adecuada a los interesados, siendo responsables el Ministerio de Justicia y el MAEC. Para la realización de este compromiso se prevé la adopción de las medidas normativas y de gestión necesarias para la puesta en marcha del Protocolo. Hasta el momento la información facilitada es de enero de 2010 en la que consta la primera reunión mantenida entre el Ministerio de Justicia, el MAEC y el Ministerio de la Presidencia (SGT) en la que se ha examinado el alcance que debería tener esta medida. Se indica que se ha elaborado un estudio (sin que haya publicidad sobre el mismo) de todos los Comités, de las medidas que los mismos pueden adoptar, de las que se han adoptado en relación con España con el fin de elaborar un Protocolo que se ajuste a nuestras necesidades.

*Algunas cuestiones a abordar:*

- En la primera reunión mencionada, celebrada un año después de la aprobación del Plan, no se ha contado con la sociedad civil, ni siquiera con los representantes de la sociedad civil que son vocales en la Comisión de Seguimiento del Plan de Derechos Humanos.
- El Protocolo de actuación, si llega a transformarse en realidad, sólo tiene por finalidad dar cumplimiento a los Dictámenes y Recomendaciones de los Comités de la ONU y se omite los Comités del Consejo de Europa, entre otros, el Comité Europeo de Derechos Sociales.

### 2.- MECANISMO NACIONAL INDEPENDIENTE DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA

En la MEDIDA 4 consta el compromiso de crear el **Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura, previsto en el Protocolo facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**, siendo los responsables el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Interior y el MAEC. A pesar de que tras la ratificación del mencionado Protocolo se abrió consultas por los Ministerios mencionados y la sociedad civil, incluso se crearon Grupos de Trabajo, y a pesar de que existió el compromiso oral por parte del entonces Director de la Oficina de Derechos Humanos del MAEC de que el mecanismo sería de nueva creación y de composición mixta (Defensor del Pueblo y Sociedad Civil), en diciembre de 2007 se celebró la última reunión y los Ministerios implicados informaron que se procedería a la elaboración de un proyecto de ley. El proyecto se transformó en realidad al aprobarse la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se

modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial añade una nueva Disposición Final Única en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, relativa al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

*Algunas cuestiones a abordar:*

- Tras la última reunión celebrada en diciembre de 2007, la sociedad civil no ha vuelto a ser convocada.
- En lugar de crearse un nuevo órgano (composición mixta, como había sido anunciado), ha sido atribuida la competencia al Defensor del Pueblo, relegándose a la sociedad civil como mera consultora, sin que haya sido determinado el número de representantes ni ninguna otra cuestión.
- El Defensor del Pueblo, para ejercer la función de MNPT, tiene que modificar el Reglamento de procedimiento y hasta el presente, a pesar de haber transcurrido cinco meses desde la adopción de la Ley, la reforma reglamentaria no se ha producido.

### **3.- CONSEJO DE SEGURIDAD**

En la MEDIDA 6 consta el compromiso de desarrollar el **Plan de Acción del Gobierno de España para la Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), sobre Mujeres, Paz y Seguridad**, para incorporar a las mujeres, en condiciones de igualdad en los mecanismos de representación y en los procesos de toma de decisión que tengan lugar durante las diferentes fases de las misiones de paz, evitando que queden relegadas y que sus voces y necesidades sean silenciadas, y asimismo para poner freno a las violaciones que contra los derechos humanos de las mujeres y de las niñas se cometen durante los periodos de conflicto y posconflicto, así como a la impunidad de determinados delitos relacionados con la violación y otros abusos sexuales, contribuyendo a garantizar su seguridad y que se acate la legalidad y se impongan as penas establecidas por el Derecho Internacional (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/21/PDF/N0072021.pdf?OpenElement>). A tales efectos son responsables el MAEC, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Igualdad, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Ministerio de Educación y Ministerio de Sanidad y Política Social.

Se informa que el mencionado Plan fue finalizado (febrero-marzo de 2009) y presentado públicamente por la AECID) (12 de mayo de 2009) que antes de hacer público el primer informe de evaluación (una vez recopilado los datos de los distintos Ministerios) ([http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/nap/Plan\\_Acci\\_Espa\\_1325.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/nap/Plan_Acci_Espa_1325.pdf)), y se dará cumplimiento al punto III,4 del Plan de Acción que prevé el establecimiento de mecanismos de coordinación con la sociedad civil para intercambiar información sobre acciones llevadas a cabo en el marco de la Resolución 1325.

En una información posterior (junio-septiembre de 2009) se hace constar que en el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma del Código penal se introducen diversas figuras delictivas que inciden directamente en la protección de las mujeres y niños en conflictos armados dando cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos y, en concreto, a la Resolución 1325 de las Naciones Unidas.

Finalmente se informa (enero 2010), en primer lugar, que España copatrocinó la Resolución 1888 sobre "Mujeres, paz y seguridad" que presentó el 30 de septiembre de 2009 la Secretaria de Estado de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Y en segundo lugar, que durante la Presidencia de la UE se va a trabajar de forma coordinada con los demás Estados Miembros con el fin de preparar la participación de la UE en la conferencia ministerial sobre mujeres paz y seguridad que organizará la ONU (octubre, 2010) para celebrar el X aniversario de la aprobación

de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000) sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Estamos en el cuarto mes de la Presidencia del Consejo de la UE y no hay información sobre lo proyectado, y en la página web de la UE tampoco hay información al respecto, por tanto, cabe cuestionar lo sucedido con tal propuesta.

*Cuestiones a abordar:*

- Se ha tardado nueve años en adoptar el Plan de Acción para dar cumplimiento a la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad.
- De los mecanismos de coordinación con la sociedad civil para intercambiar información, no hay nuevas noticias, y parece ser que la sociedad civil ha estado ausente en todo lo relacionado con el primer informe de seguimiento que queda por saber si ha sido finalizado o no, informe que en junio-septiembre de 2009 se indicaba que estaba elaborándose.
- También se informaba que se procedería a modificar la página web del Ministerio de Justicia con el fin de visibilizar al máximo todo lo relacionado con esta cuestión y a tales efectos se incluirá el texto de la Resolución 1325, el Plan Nacional de Acción, así como los enlaces que se consideren de interés, pero hasta el momento la visibilidad es irreal.

La última información disponible (enero 2010), nada menciona en relación con las cuestiones pendientes sino que se centra en señalar, por un lado, que España copatrocinó la Resolución 1888 sobre “Mujeres, paz y seguridad” que presentó el 30 de septiembre de 2009 la Secretaria de Estado de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; y de otro, que durante la Presidencia de la UE se va a trabajar de forma coordinada con los demás Estados miembros con el fin de preparar la participación de la UE en la conferencia ministerial sobre mujeres paz y seguridad que organizará las NNUU en octubre de 2010 para celebrar el X aniversario de la aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000) sobre Mujeres, Paz y Seguridad

## **B. VINCULACIÓN ENTRE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y EL AVANCE EN LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**JOSÉ ANTONIO GIMBERNAT ORDEIG**

El Plan de Derechos Humanos, en su medida 29, se hace eco del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, donde se hace constar la dimensión de los Derechos Humanos como prioridad horizontal. Como representante de la Federación de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos en el Consejo de Cooperación, no tengo constancia de que metodológicamente existan procedimientos de evaluación de este encomiable propósito. En la medida citada se menciona la promoción de los derechos humanos como prioridad horizontal: en los Documentos de la Unión Europea se habla de la cláusula democrática como un requisito para la cooperación internacional, como un condicionante en las políticas de desarrollo. Todo esto aparece en los enunciados programáticos, pero después se diluye la transversalidad pretendida a la hora de evaluar.

Ciertamente, los derechos humanos no solo son los civiles y políticos, sino también, los económicos, sociales y culturales y por lo tanto, los progresos de cooperación en este terreno son un avance también en la promoción de los derechos humanos. Pero ello sólo responde a una perspectiva parcial. Reclamar una vinculación con los derechos civiles y políticos, requiere tematizar sistemáticamente su importancia y constatar, si existen, los avances de esta dimensión. Este condicionante de la cláusula de los derechos humanos como guía de las políticas de desarrollo, en mi opinión, no debe entenderse desde una posición maximalista, de todo o nada, sino como un proceso en el que se exige a los países con los que se coopere, avances perceptibles junto con la cooperación en mejoras en las garantías de los derechos democráticos y en la participación de los ciudadanos en el desarrollo de sus sociedades.

El énfasis en los derechos humanos, exige que los países con los que se coopere, deben tener constancia que la ayuda que se efectúa desde España y la Unión Europea, tiene que ser rigurosamente evaluada desde esta perspectiva a la que nos referimos, haciendo saber que éstas son las exigencias recogidas tanto en el Plan como también en el Plan Directorio.

Para constatar el carácter preminentemente declarativo de estos propósitos y poco efectivo, me voy a detener en cuatro ejemplos de la cooperación y en la Ayuda oficial al desarrollo, en que es absolutamente deficitaria la vinculación entre cooperación y derechos humanos.

### **1.- CASO ISRAEL Y PALESTINA**

No hay mayor violación de los derechos humanos que la ocupación de un país, por parte de una potencia militar superior. La población ocupada no ve reconocidos sus derechos políticos y civiles, incluido el derecho a la autodeterminación; sus derechos económicos, sociales y culturales como consecuencia, se encuentran en total precariedad. Además, ello es de extrema gravedad, cuando se padece esta situación durante 62 años.

Sin pretender ser exhaustivo, recuento las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos que padece el pueblo palestino por parte de la potencia ocupante:

- a) Violación del derecho a la independencia de los pueblos colonizados.
- b) Incumplimiento de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,

- que exige reiteradamente el fin de la ocupación.
- c) Política de apartheid: cierre de fronteras de Gaza, restricción de la libertad de movimientos.
  - d) Prohibición del retorno de refugiados.
  - e) Restricción asfixiante del libre uso de los palestinos de sus recursos naturales, especialmente el del agua.
  - f) Anexión de Jerusalén.
  - g) La construcción continuada de asentamientos en Cisjordania, en contra de la legalidad internacional y de las condiciones impuestas por el cuarteto para favorecer las negociaciones de paz.
  - h) Construcción ilegal de un muro por parte de Israel, dentro de Cisjordania. El Tribunal de La Haya en el 2004 dictaminó su ilegalidad. Los países europeos no han cumplido como signatarios de la constitución del Tribunal, su obligación de hacer cumplir sus resoluciones.
  - i) La práctica sistemática extrajudicial del asesinato de quienes consideran unilateralmente terroristas, con pérdidas de vidas colaterales de ciudadanos palestinos, comparable a la eliminación física de los llamados subversivos por las dictaduras latinoamericanas.
  - j) Con el bloqueo de Gaza se actúa contra la prohibición internacional de los castigos colectivos. Recientemente el Secretario General de las Naciones Unidas ha denunciado que la miseria en todas sus vertientes, producida por el bloqueo, desde diciembre del 2008, ha provocado una catástrofe humanitaria insostenible.
  - k) La guerra de Gaza con 1500 muertos y numerosos heridos y lisiados es considerada como crímenes de guerra por el Informe de *Goldstone* en Naciones Unidas.
  - l) Israel posee un armamento atómico no declarado ni controlado por no haber firmado ningún acuerdo internacional al respecto.
  - m) En el actual gobierno de Israel, existen partidos religiosos de extrema derecha que por estas motivaciones religiosas proclaman políticas racistas y excluyentes de los palestinos. Hace años cuando en Austria democráticamente compartió gobierno un partido xenófobo, la Unión Europea mostró con medidas sancionadoras su desacuerdo con que aquel partido asumiera responsabilidades de gobierno.

España y la Unión Europea en su política de cooperación con Israel, hacen dejación de su capacidad de exigencia en la práctica de los derechos humanos y de sus obligaciones internacionales. Más aún, en lugar de exigir esta práctica, están dispuestos a firmar con Israel Acuerdos preferenciales de cooperación, sin condiciones.

Es manifiesto que la cooperación con Israel no se realiza según los criterios de condicionarla a la protección de los derechos humanos de los palestinos. Además, cuando el gobierno israelí por acciones de guerra destruye los bienes de infraestructuras y servicios de los palestinos, construidos por la cooperación española y europea, no se le exigen indemnizaciones. Simbólico es lo sucedido con el aeropuerto de Gaza, construido por la ayuda europea, bombardeado por Israel, que todavía permanece inutilizable. Al menos Naciones Unidas ha exigido el gobierno israelí que reconstruya los edificios de Naciones Unidas en Gaza, destruidos por su acción militar.

El lunes 29 de marzo en el periódico El País, *Ilan Pappé*, historiador israelí, profesor de las Universidades de Hayfa y Exeter concluía en un artículo que el ejército israelí violó la legislación internacional en la guerra del Líbano en 1982 con total impunidad, como también en la primera Intifada en 1987, lo mismo contra la segunda en el 2000, de nuevo contra el Líbano en el 2006 y contra Gaza en el 2009, sea lo que fuere en el futuro, seguirá teniendo la impresión de que Occidente sigue concediéndoles una inmunidad incondicional.

## **2.- MARRUECOS Y EL SÁHARA**

Existe un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para llevar a cabo

un referéndum de autodeterminación. Bajo MINURSO se llevó a cabo una laboriosa elaboración del censo de electores. Cuando éste estuvo elaborado Marruecos negó su apoyo y el referéndum no tuvo lugar. Tras el desacuerdo Naciones Unidas nombró comisionado a Baker, que propuso un plan de difícil aceptación para los saharauis, que finalmente aceptan la propuesta. Un período de autonomía bajo la responsabilidad marroquí, para llegar al final del mismo a un referéndum de autodeterminación. De nuevo Marruecos rechazó el Plan *Baker*. Éste dimitió y fue nombrado un nuevo mediador. Éste, después de estériles esfuerzos hizo un informe en el que explicitaba que la razón, según el derecho internacional, la tenían los representantes saharauis, pero el referéndum era imposible por no tener el apoyo internacional en el Consejo de Seguridad para llevarlo a cabo. Hubo que nombrar al actual mediador, que se ha tenido que enfrentar al nuevo plan propuesto por Marruecos, que de entrada niega el derecho de autodeterminación del pueblo saharauí. Propone la creación de una reestructuración con autonomías de Marruecos, una de las cuales correspondería al territorio reivindicado como propio por los saharauis. Un círculo cuadrado. Un autogobierno autonómico en una dictadura.

La posición actual del gobierno español, tras algunas vacilaciones ante la propuesta marroquí, vuelve a ser la defensa del derecho de autodeterminación de los saharauis. Sin embargo, ello no tiene efectividad en sus relaciones de cooperación con el Reino de Marruecos. Como en el caso de Israel, se favorece a Marruecos en sus pretensiones de asociación privilegiada con la Unión Europea, sin condicionarla a avanzar en la realización del referéndum de autodeterminación de los saharauis, exigencia del derecho internacional de los derechos humanos.

Los activistas saharauis en territorio marroquí, que reclaman asociadamente su derecho a la autodeterminación son represaliados en sus derechos por las autoridades marroquíes, sin que la cooperación española se muestre activa para condicionarla a los derechos de expresión y asociación de estos ciudadanos.

### **3.-GUINEA ECUATORIAL**

Guinea es un régimen en que el reducido clan de dirigentes se apropia individualmente de los beneficios de los enormes recursos petrolíferos, manteniendo en niveles de pobreza profunda al 90% de sus ciudadanos. La cooperación española se centra fundamentalmente en la educación y en la salud, *de manera muy positiva. Pero no se muestra efectiva en obtener mejoras en los derechos civiles de una oposición cívica, sin derechos democráticos y en gran desde hace décadas no es activada.*

### **4.- COLOMBIA**

Los informes de las organizaciones internacionales de la Agencia que tiene la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y de la Comisión contra la Tortura de las Naciones Unidas presentan un panorama de violaciones de los derechos humanos en cifras muy elevadas, que se mantienen en la absoluta impunidad.

Los sindicalistas, los líderes de los movimientos indígenas, los defensores de los derechos humanos son perseguidos, desplazados y asesinados. La actividad de grupos paramilitares, al menos en connivencia con el ejército, ejercen una represión sistemática de quienes pretenden ejercer sus derechos democráticos.

La cooperación española ha favorecido la puesta en marcha de un plan de derechos humanos en Colombia de manera positiva. Sin embargo, en general, no se muestra activa y exigente en reclamar la vinculación entre cooperación y mejoras en el ámbito de los derechos humanos.

## C. CUESTIONES DE GUERRA, LESA HUMANIDAD Y ARMAMENTO

JOSÉ LUIS RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO

### 1. IMPRESCRIPTIBILIDAD DE CRÍMENES DE GUERRA Y LESA HUMANIDAD

En el Plan de Derechos Humanos, dentro del apartado 2.1. ONU figura la Medida 3: *“Firma y ratificación de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad”*.

El Convenio sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, de 9 de diciembre de 1968, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2391 (XXIII) de 26 de noviembre de 1968. No se tiene noticia de que el Reino de España lo haya ratificado por lo que, hasta la fecha, **no se ha cumplido este apartado del Plan de Derechos Humanos.**

Sin embargo, la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, que entró en vigor el 1 de octubre de 2004, modificó el artículo 131.4 del Código penal estableciendo que no prescribirán en ningún caso *“Los delitos de lesa humanidad y de genocidio y los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado”*. Asimismo esta Ley Orgánica modificó el artículo 133.2 del Código penal para determinar que tampoco prescribirán las penas impuestas por los indicados delitos. Por otra parte, la mencionada Ley incorporó al Código penal el Capítulo II bis del Título XXIV, integrado por el artículo 607 bis para incriminar los *“Delitos de lesa humanidad”*.

Tampoco el Reino de España ha ratificado el Convenio europeo sobre la imprescriptibilidad de los crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, hecho en Estrasburgo, el 25 de enero de 1974.

El Artículo 29 del Estatuto de Roma de 17 de julio de 1998, de la Corte Penal Internacional establece que los crímenes de la competencia de la Corte (genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra) no prescriben. Esta disposición no suscitó ninguna oposición de los Estados, si bien ello fue debido en parte a que la Corte solo es competente para juzgar los crímenes cometidos después de la entrada en vigor del Estatuto para los Estados interesados (artículos 11 y 24). España ratificó el Estatuto de Roma el 24 de octubre de 2000.

El Proyecto de modificación del Código penal que se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados añade al número 4 del artículo 131 que no prescribirán en ningún caso *los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, previstos en el capítulo III del Título XXIV del Libro II de éste Código, salvo los castigados en el artículo 614*. La excepción resulta plenamente justificada dada la menor gravedad de las conductas incriminadas en el tipo general residual del artículo 614, que castiga actos contrarios y simples infracciones que no alcanzan la entidad de los llamados crímenes de guerra o infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario, a los que se refiere la imprescriptibilidad establecida en el Estatuto de Roma. Con el mismo fundamento, se estableció en el artículo 133.2 que *“Las penas impuestas por los delitos de lesa humanidad y de genocidio y por los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, no prescribirán en ningún caso, salvo los castigados en el artículo 614”*.

## 2.- CONVENCIÓN SOBRE MUNICIONES EN RACIMO

En el Plan de Derechos Humanos, dentro del apartado 2.1. ONU figura la Medida 3: “*Firma de la Convención sobre Municiones en racimo*”.

Con fecha 17 de junio de 2009, el Reino de España depositó el instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre municiones en racimo de 30 de mayo de 2008. En este convenio, que ya ha entrado en vigor al haber sido ratificado por treinta Estados (art. 17), se prohíbe el empleo, desarrollo, producción, adquisición, almacenamiento, conservación, ayuda, aliento o inducción a participar en una actividad prohibida por la Convención (art. 1) y destrucción o asegurar la destrucción (art. 3) de las mencionadas municiones en racimo, tal y como se definen en el artículo 2.2.

Por otra parte, el artículo 9 (*medidas de implementación a nivel nacional*) obliga a cada Estado Parte en la Convención a adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que procedan para implementarla, incluida la imposición de sanciones penales para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida a los Estados Parte conforme a la presente Convención que haya sido cometida por personas o en territorio bajo su jurisdicción o control.

En consecuencia, al ser los términos convencionales muy similares a los establecidos en el Tratado de Ottawa para las *minas antipersonas*, parece necesario incriminar tales conductas respecto de las *municiones en racimo*, dando así cumplimiento a una obligación convencional asumida por el Reino de España al ratificar la Convención relativa a tales municiones.

La Cruz Roja Española, a la vista de que esta incriminación no se recogía en el Proyecto de modificación del Código penal, actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados, propuso una enmienda a diversos Grupos Parlamentarios y fue formulada por los Grupos Parlamentarios Catalán, Popular y Socialista la siguiente enmienda de adición al artículo Centésimo décimo quinto del citado Proyecto:

Se adiciona a los apartados 1º y 3º del número 1 y al número 2 del artículo 566, después de la expresión “*armas químicas o biológicas*”, la mención de las “*minas antipersonas o municiones en racimo*”.

Se modifica el artículo 567 del Código penal, añadiendo a sus números 1 y 2, después de la expresión “*armas químicas o biológicas*”, la expresión: “*minas antipersonal o municiones en racimo*”.

En consecuencia, el Gobierno **ha dado cumplimiento satisfactoriamente a este apartado del Plan de Derechos Humanos**, no limitándose a firmar la Convención sobre Municiones en Racimo, sino ratificándola y procediendo a la destrucción de las bombas en racimo existentes en España. Asimismo es de esperar que prosperen las mencionadas enmiendas al Código penal para incriminar las conductas que supongan violación de la Convención de las Naciones Unidas sobre Municiones en Racimo.

### 3.-COMERCIO, PROLIFERACIÓN Y TRÁFICO DE ARMAS

En el Plan de Derechos Humanos, dentro del apartado 2.1. ONU figura la Medida 8: *“El Gobierno participa activamente y apoya la negociación del acuerdo internacional para el establecimiento de normas comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales”*

El Primer Comité de Desarme y Seguridad de la Asamblea General de la ONU acordó (30-October-2009) trabajar hacia la Convocatoria de una Conferencia Internacional para la aprobación un Tratado sobre Comercio de Armas (**TCA**) para 2012. Por Resolución 63/240 se ha constituido un Grupo de Trabajo para la elaboración de un Proyecto de Convención sobre importación, exportación y transferencia de armas convencionales. A la negociación de éste acuerdo internacional se refiere el apartado del Plan de Derechos Humanos objeto de éste comentario. Se considera necesaria la aprobación de un Tratado global y jurídicamente vinculante sobre comercio de armas.

Por otra parte, está vigente el Código de Conducta de la Unión Europea que debe ser cumplido por España. El Comité Internacional de la Cruz Roja ha propuesto que se incorporen al Código elementos indicadores del Derecho Internacional Humanitario.

La Ley española 53/2007, de comercio exterior de material de defensa y de doble uso, establece, las autorizaciones gubernamentales para la venta de armas por empresas privadas a países extranjeros. En esta ley es decisivo el informe de la Comisión interministerial para la concesión de la autorización del Gobierno.

Parecen acertados los criterios legales que deben presidir las autorizaciones del Gobierno para la exportación de armas, pero existe una creciente demanda de transparencia de diversas Organizaciones No Gubernamentales, que piden la motivación de las resoluciones y el fundamento internacional de las decisiones, al tiempo que critican la autorización de determinadas ventas de armas a países que no cumplen las condiciones establecidas en la Ley 53/ 2007.

Ahora bien, la evaluación del Plan de Derechos Humanos ha de ajustarse al compromiso gubernamental, cuya valoración crítica no es fácil de realizar pues está concebido en términos demasiado abstractos (“participar activamente” o “apoyar” la negociación de un acuerdo internacional), por lo que debería expresar la postura de España respecto del contenido del Convenio que se proyecta. Sería exigible por coherencia que se postularan los criterios establecidos en el Código de Conducta europeo o en la Ley española 53/ 2007.

Como mínimo, en el Tratado que se proyecta se deberían regular: 1) la transferencia de todas las armas y municiones convencionales (incluidas las pequeñas y ligeras), 2) la intermediación y actividades asociadas, 3) la obligación de evaluar la probabilidad de que el receptor respete los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, 4) el compromiso de no transferir las armas y municiones si existe riesgo claro de que se empleen para cometer violaciones de los DD.HH. o del DIH, y 5) la obligación de no transferir armas o municiones específicas cuyo uso o transferencia está prohibido, así como de las que causen males superfluos, sufrimientos innecesarios o sus efectos sean indiscriminados.

En consecuencia, se estima que **debería incorporarse al Plan de Derechos Humanos** el compromiso gubernamental, no solo de participar y apoyar un acuerdo internacional sobre importación, exportación y transferencia de armas convencionales, sino de incorporar al proyectado Convenio los condicionamientos contenidos en el Código de Conducta europeo, en la Ley española 53/2007 y los expresados en el párrafo anterior, así como de hacer extensivos estos criterios a un futuro Convenio sobre armas pequeñas o ligeras.

# ACCIÓN INTERIOR

## A. JUSTICIA UNIVERSAL, DOBLE INSTANCIA E INCOMUNICACIÓN

MANUEL OLLÉ SESÉ

### 1.-JUSTICIA UNIVERSAL

Las medidas 37 a 42 (Corte Penal Internacional, Tribunales y otros organismos internacionales contra la impunidad de crímenes internacionales) no se refieren expresamente a la Justicia Universal, pero sí se puede entender que *El Plan* la contempla de forma indirecta y, muy especialmente, cuando en la media 37 sostiene que “El gobierno apoyará activamente los valores y principios que representa la Corte Penal Internacional”, refiriéndose expresamente al impulso de la justicia penal internacional, y cuando en la 38 de obliga a cooperar en la lucha contra la impunidad. A pesar de esta previsión, y cuando España era un referente en la lucha contra la impunidad ante la comisión de crímenes contra la humanidad (genéricamente hablando), la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, de nuevo cuño, aprueba la modificación de los apartados 4 y 5 del art. 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). El texto en el apartado 4, pretende limitar en España el ejercicio de la jurisdicción universal.

El nuevo articulado introduce, básicamente, cuatro modificaciones: (i) añade al catálogo de delitos sujetos al principio universal el de lesa humanidad y suprime el de falsificación de moneda; (ii) exige “sin perjuicio de lo que pudieran disponer los tratados y convenios internacionales” acreditar para el ejercicio jurisdiccional universal que “los presuntos responsables se encuentran en España o que existen víctimas de nacionalidad española o constatarse algún vínculo de conexión relevante con España; (iii) supedita “en todo caso” la acción penal en España a “que en otro país competente o en el seno de un Tribunal internacional no se ha[ya] iniciado procedimiento que suponga una investigación y una persecución efectiva, en su caso, de tales hechos punibles; y (iv) determina que “[e]l proceso penal iniciado ante la jurisdicción española se sobreseerá provisionalmente cuando quede constancia del comienzo de otro proceso sobre los hechos denunciados” en otro país competente o en un Tribunal internacional.

La reforma pretende fulminar el carácter absoluto o puro de la jurisdicción universal. También, en contra de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional español, introduce el carácter subsidiario de la justicia universal en detrimento del de concurrencia.

La Ley concluye ordenando a los jueces españoles que sobresean provisionalmente el procedimiento cuando “quede constancia del comienzo de otro proceso sobre los hechos denunciados” en un tribunal competente o internacional.

Lo único aceptable de la reforma es la incorporación al catálogo de delitos sujetos al principio cosmopolita de los delitos de lesa humanidad, aunque es criticable que no se añadiera el de tortura o los crímenes de guerra expresamente, sin perjuicio de entenderlos comprendidos en el apartado h del artículo 23.4 LOPJ.

Las limitaciones al ejercicio universal de la reforma son contrarias, en esencia (por ejemplo, Convenciones de Ginebra), al Derecho internacional y a la propia tradición legislativa interna española. La *ratio* de la misma, a decir de los medios de comunicación, parece inspirada en razones ajenas a lo jurídico.

La última cuestión es determinar el efecto que, en su caso, producirá la reforma en las causas incoadas ante la Audiencia Nacional y en las futuras, que, en cualquier caso, los jueces deberán aplicar la ley desde la interpretación del Derecho internacional, como expresa la ley cuando afirma que se exigirá la concurrencia de los vínculos de conexión citados, “sin perjuicio de lo que pudieran disponer los tratados y convenios internacionales”.

El Plan debe ser consecuente con la Justicia Universal, como parte de la “justicia penal internacional” y seguir garantizando la tutela judicial de tantas víctimas que ha sufrido las más graves violaciones de los Derechos Humanos.

## **2.-DOBLE INSTANCIA PENAL**

La medida 75 del *Plan* garantiza que “se introducirán las reformas procesales necesarias para hacer efectiva la segunda instancia en todos los procesos penales”. Esta previsión lamentablemente sigue incumplida. No es de recibo, en términos generales, que cuanto más condena se impone a un justiciable, sorprendentemente, menores son las garantías para verificar si fue justa o no. Los condenados por penas superiores a cinco años, los aforados condenados por los Tribunales Superiores de Justicia o por el Tribunal Supremo, y los que primeramente hubieran sido absueltos y luego condenados, carecen de la posibilidad de que esas condenas sean íntegramente revisadas. La respuesta española no supera el mero voluntarismo. Hasta ahora, se ha modificado la Ley Orgánica del Poder Judicial con el fin de otorgar la competencia orgánica de la segunda instancia a determinados tribunales y se ha redactado un proyecto de ley procesal penal que permanece en el más absoluto olvido.

El Derecho internacional es tajante al respecto. Tanto El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Convenio Europeo de Derechos Humanos proclaman, en parecidos términos, el derecho de todos los condenados a que el fallo y la pena impuesta sean sometidos o examinados por un tribunal superior (art. 14.5 PIDCP y art. 2 del Protocolo 7 del CEDH), sin embargo la legislación española ignora o hace ineficaz, hasta el momento, este derecho.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas no ha vacilado en declarar la violación del PIDCP y ha interpelado a España -de acuerdo con la obligación, contraída al ratificar el Pacto, de hacer efectivos los derechos allí proclamados- a adoptar las medidas legislativas necesarias para evitar en el futuro situaciones similares.

No obstante, sea cual sea la causa de esta omisión legislativa española, la incongruencia de nuestra norma interna con la internacional, debe tener los días contados. España, por fin, ha ratificado el referido Protocolo número 7 del CEDH, que entró en vigor el 1 de diciembre; norma que constitucionalmente, desde ese momento, pasa a formar parte de nuestro ordenamiento interno. Este Protocolo que proclama, en términos semejantes al PIDCP, el derecho a la doble instancia para todo condenado, impone, al chocar frontalmente con el actual régimen jurídico del recurso de casación también para la casación penal, el derecho a la revisión íntegra de la condena.

Desde el pasado 1 de diciembre de 2009, los justiciables detentan el derecho supranacional de ejercer los recursos impugnatorios necesarios que garanticen el derecho a la doble instancia plena y nuestro legislador la obligación, ya inexcusable, de incorporarlos en las normas correspondientes. Si se incumple este deber por parte del legislador, indirectamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a través de sus sentencias obligatorias y ejecutivas, respecto de las demandas que invoquen la violación por parte del Reino de España del referido Protocolo 7, tendrá la última palabra.

### **3.-RÉGIMEN DE INCOMUNICACIÓN**

La medida 97 del *Plan* desarrolla diferentes medidas para el régimen del detenido incomunicado. La Ley de Enjuiciamiento Criminal (arts. 509, 520 bis y 527) faculta al juez de instrucción para que, previa solicitud policial, decrete la incomunicación de una persona detenida por un plazo máximo de cinco días (120 horas) que puede convertirse en un plazo máximo de 13 días, si esa detención se transforma en prisión provisional, cuando sea imputado por delitos de terrorismo u otros delitos cometidos concertadamente y de forma organizada por dos o más personas.

Durante este período de incomunicación, la legislación española en contra del Derecho internacional –Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Principios Básicos de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, Convenio contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, etc.- restringen los derechos de los detenidos y/o presos.

Estas personas sometidas a incomunicación carecen del derecho a un abogado de libre designación; a entrevistarse reservadamente con un abogado privado; se les impide que notifiquen a la persona que decida el detenido el hecho determinante de la detención y del lugar donde se encuentra y si es extranjero se veta el acceso de esta información a su consulado; tampoco pueden ser examinados por un médico de su libre designación; y todo detenido por delitos de terrorismo o delincuencia organizada, en régimen de incomunicación o no, puede permanecer bajo custodia policial sin ser puesto a disposición judicial durante un período máximo de cinco días. El régimen actual no parece que pueda garantizar en su plenitud el derecho a un juicio justo y han sido muchos órganos internacionales de Derechos Humanos sostienen que el régimen de incomunicación puede facilitar la tortura y otros malos tratos a los detenidos. Denuncias de tortura y malos tratos que, por lo general, no se investigan.

Las medidas adoptadas por el Plan Nacional de Derechos Humanos, como la instalación de cámaras de video vigilancia durante todo el período de la incomunicación, para evitar eventuales malos tratos y falsas denuncias por los mismos, la prohibición de incomunicación de menores, el derecho de los detenidos a un segundo médico designado por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura o la elaboración de un protocolo para el examen médico, son medidas que contribuyen a la mejora del régimen de incomunicación, pero no satisfacen las exigencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

## **B. DESAPARICIONES FORZADAS**

**JAVIER CHINCHÓN ÁLVAREZ**

### **1.-ASPECTOS POSITIVOS**

Sobre la Convención, en el Plan Nacional de Derechos Humanos sólo se recoge, en el apartado de “Ámbitos de actuación y medidas”. 1. ONU- el compromiso de ratificar la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CIDPF). La ratificación se dio el 24 de septiembre de 2009<sup>1</sup>.

### **2.-ASPECTOS NEGATIVOS/PENDIENTES**

Con carácter general no se ha dado paso alguno en relación a la obligación de “adoptar medidas”. Resumiendo los aspectos más destacables:

1. En la reforma del CP en curso, no existe iniciativa tendente a tipificar adecuadamente, y de forma autónoma, el crimen de desaparición forzada, tal y como se establece en el art. 4 y disposiciones concordantes. La referencia básica, pues, sigue siendo el art. 166 CP, que dista mucho de satisfacer lo exigido por la CIDFP.
2. Aunque el objeto de este resumen no son los crímenes contra la humanidad, hay que recordar el mandato del art. 5 de la CIDFP, en relación a tipificación del crimen de lesa humanidad, mediante desapariciones forzadas.
3. En relación a la especial valoración que contiene el art. 8 de la CIDFP en cuanto a la prescripción, no se conoce intención de reforma de los arts. 131.4 y 133.2 CP.
4. Tampoco en relación (art. 6.1 CIDPF) a la “responsabilidad por mando”. Se desconoce iniciativa tendente a ampliar lo dispuesto para los crímenes contra la humanidad, genocidio, crímenes de guerra, según art. 615 bis.
5. Idéntica valoración respecto (art. 6.2 CIDPF) a “la obediencia debida”; sólo contemplada, art. 616 bis, para los crímenes ya señalados.
6. Tras reforma del art. 23.4 LOPJ, habrá que (re)evaluar lo dispuesto. art. 9-11, 13.
7. España tampoco ha presentado hasta la fecha la declaración requerida (arts. 31 y 32 CIDPF) para aceptar la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada<sup>2</sup>. Sobre este particular, debemos llamar también la atención sobre lo dispuesto en art. 35.1 CIDPF<sup>3</sup>. Si bien durante la negociación, Argentina, Chile e Italia precisamente señalaron que «harían una declaración interpretativa en el momento de la ratificación del instrumento, en virtud de la cual determinados derechos y obligaciones que figuraban en el instrumento, (...) se aplicarían a toda desaparición forzada que hubiera comenzado y que no hubiera sido aclarada antes de la entrada en vigor del instrumento, atendiendo al carácter permanente o continuado del delito de la desaparición forzada»<sup>4</sup>; hasta la fecha no se tiene conocimiento de que esto se haya concretado. Las autoridades españolas, por su parte, no han manifestado opinión alguna sobre este particular tampoco.
8. En conexión con lo anterior, y al hilo de la problemática sobre el “carácter permanente” de la desaparición forzada y la aplicación de la CIDPF, apuntar lo establecido en el Plan respecto a las medidas de desarrollo de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. En este punto, recordar que no se ha articulado ninguna iniciativa adicional para las víctimas de desaparición forzada de la Guerra Civil y el franquismo.

<sup>1</sup> En el momento presente (11 de abril de 2010) 83 Estados han firmado, y 18 manifestado su consentimiento en obligarse a la Convención. Según su artículo 39, la Convención requiere 20 Estados Parte para poder entrar en vigor.

<sup>2</sup> A 11 de abril de 2010, lo han hecho ya Albania, Argentina, Chile, Francia, Japón, Malí y Uruguay.

<sup>3</sup> La competencia del Comité sólo se extiende a las desapariciones forzadas que se hayan iniciado con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Convención.

<sup>4</sup> Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2006/57, de 2 de febrero de 2006, párr. 66.

## C. EXTRANJERÍA Y ASILO

ALFREDO ABAD HERAS

Nuestro **primer comentario** tiene que ver con el tema que nos ocupa. El mismo día que se aprobó este Plan el gobierno extraditaba al ciudadano checheno Murat Gasayev, a pesar del riesgo de ser sometido a tortura. En nombre de la “diplomacia” se violó el principio de “No devolución”, piedra angular del derecho de asilo que el Plan señala como elemento fundamental en política de asilo.

Los dos temas que yo voy a abordar son Extranjería y Asilo, relacionados en el plan con varias medidas, de forma más extensa en extranjería/ migración (Medidas 16, 17, 20, 21, 22, 34, 36, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 55, 84, 106, 107, 114, 151 y 163) y más concentrado en asilo (Medidas 17, 22, 33, 43, 84, 95, 105, 108, 109, 110 y 111), hago referencia a los que hacen mención expresa o cuyo vínculo es muy notorio.

### 1.-INMIGRACIÓN

Hay que señalar que en las primeras medidas no esté recogida la Convención Internacional para la defensa de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias, de 1990, así como el hecho de que la mención a personas inmigrantes en situación irregular se refiera sólo a su contención y control, sin reparar en la defensa de sus derechos. Con la excepción de la cita a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre los derechos que debe recoger la reforma de la ley de extranjería.

#### *IV Acción Exterior*

Las medidas relacionadas con acuerdos de asociación y bilaterales mencionan la importancia de la defensa de los derechos humanos desde la acción exterior responsable. Esta es una prioridad para que no sean meros instrumentos de la política de control de los flujos migratorios. Desde CEAR hemos pedido en reiteradas ocasiones que todos los acuerdos de cooperación incluyan cláusulas que obliguen a los países con los que se firmen estos acuerdos a respetar los derechos humanos de los migrantes. La referencia al Pacto Europeo de Inmigración y asilo también nos parece preocupante. Desde su aprobación en octubre 2008 la prioridad ha sido el control de los flujos migratorios en detrimento de las políticas de integración. La reciente cumbre ministerial de Zaragoza, de abril 2010, debe suponer un giro que insista en la integración. Mientras sigamos priorizando el Pacto no estaremos favoreciendo el eje transversal 1: igualdad, no discriminación e integración.

La **contradicción** que nos preocupa es el recorte presupuestario a fondos de integración en Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y a ONG's que trabajan por la integración, especialmente ante la crisis que sitúa a los inmigrantes en las condiciones laborales más precarias y con los mayores índices de paro.

#### *Capítulo V Acción Interior*

Valoramos positivamente los avances en la creación del Consejo para la Promoción de Igualdad de Trato y no Discriminación de las personas por origen Racial o Étnico, su calendario está siendo eficaz y la formación de los grupos de trabajo realista y flexible.

En este periodo se ha realizado la reforma de la Ley de Extranjería, aplicando la sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, sobre el reconocimiento de derechos de reunión, asociación, educación, sindicación y asistencia jurídica gratuita de los extranjeros en situación irregular. Lamentamos profundamente que la Ley reformada no obedezca en todos los aspectos planteados al Tribunal Constitucional, y haya recortado derechos en la reagrupación familiar a la vez que aumenta los plazos de detención y las sanciones a las personas migrantes en situación irregular.

Nuestra reivindicación es que el reglamento de la ley de extranjería, que se está redactando, no se contradiga con el Plan de Derechos Humanos y responda a los ejes transversales que este Plan plantea, en lugar de centrarse exclusivamente en el combate contra la inmigración irregular.

Vemos positivamente la inclusión en la reforma de la Ley de Extranjería del permiso de acceso de las ONG a los CIE para participar en la atención a las personas allí recluidas, así como la tutela judicial. Consideramos que en el reglamento de desarrollo de la ley debe articularse este protocolo de transparencia y control democrático de los CIE, aunque debiera tratarse de una Ley Orgánica por la envergadura de la cuestión. La garantía de derechos mínima en cuanto a las condiciones en que se encuentran las personas allí retenidas debe ser una prioridad.

## **2.-ASILO**

De acuerdo a los datos oficiales, España se encuentra a la cola de Europa en cuanto al derecho de asilo. Es uno de los países que menos protección internacional otorga, y que más obstáculos pone para que los refugiados puedan llegar a las fronteras españolas, mediante los controles y la externalización de fronteras. Muchas personas que necesitan protección internacional no pueden llegar a nuestro territorio.

En 2008 los solicitantes de asilo fueron 4.516, y 3.000 en 2009. Estamos en las cifras más bajas desde hace 20 años, con solo 151 estatutos concedidos en 2008 y uno de los porcentajes más bajos de reconocimiento de toda Europa.

El Plan de Derechos Humanos debería servir para combatir esta tendencia. Durante el pasado año 2009, este no ha sido el caso.

### *IV Acción Exterior*

Al hablar de protección de derechos humanos en las relaciones bilaterales, incluido en particular el Plan África, tenemos que señalar su dedicación excesiva, a veces exclusiva, al control de flujos migratorios. Las medidas de contención de llegadas de personas por vía irregular limitan el acceso a nuestras fronteras de personas solicitantes de asilo que huyen de persecuciones y con las que tenemos obligaciones legales y morales.

### *V Acción Interior*

Aunque no se hace mención explícita de la cuestión del asilo en los Centros de Internamiento hemos detectado desde la realización del informe de CEAR de 2009 más de una veintena de casos que se han transformado en solicitudes de asilo con un alto porcentaje de admisión a trámite. Nos preocupa la información sobre el derecho a pedir asilo en esos centros y la formación de su personal.

Se ha alcanzado la prevista nueva ley de asilo en el Plan, y en muchos aspectos hay

que celebrar tanto su consecución, como el proceso de participación. No obstante nos preocupan cuestiones importantes como es la aplicación de las directivas europeas en perspectiva de máximos en lugar de en perspectiva de mínimos como se conciben a si mismas.

La exclusión del derecho de asilo de los ciudadanos comunitarios, y la limitación del papel del ACNUR y del derecho de pedir asilo en las embajadas, son retrocesos que no podemos dejar de denunciar; a pesar de las mejoras obtenidas en el proceso parlamentario. Nos preocupan las nuevas causas de exclusión y la aplicación de la ley que provoca situaciones como la actual limitación de acceso a la península de los solicitantes en Ceuta y Melilla, que en opinión de CEAR es ilegal.

La sola mención del derecho no supone garantía, y nos referimos al segundo eje transversal de garantías, ya que como dice la introducción: “en un país sus derechos valen lo que valen sus garantías”. Debería recordarse la Convención de Ginebra, no mencionada en el texto.

A pesar de los dos años transcurridos, la prioridad europea y la disposición europea de fondos para el **reasantamiento**, éste no se ha hecho todavía una realidad, aunque confiamos en que será inminente. Sí que nos gustaría que la cantidad de personas que se acojan, y que al parecer van a ser 75 en este año, respondiesen a un programa adecuado a las crecientes necesidades de los refugiados en el mundo.

### **Consideración final**

Lo que reclamamos al Plan de Derechos Humanos es que ayude a la coherencia de políticas y se convierta en un instrumento real de seguimiento de la defensa de los derechos. Un plan que debe evolucionar según las indicaciones de Naciones Unidas para ser realmente digno de ese nombre y no la recopilación de una serie de medidas de acción de muy diverso orden y naturaleza recogidas de todos los ministerios.

Finalizamos con la **medida 125**, que reclama el fomento de la convivencia y la ciudadanía intercultural. La defensa responsable de los derechos debe de ayudar a la garantía de estos y a la construcción de nuevos espacios de ciudadanía. Cuando la migración se ha convertido en un tema electoralista en realidad se ha fomentado la xenofobia y el racismo y se ha amenazado seriamente el derecho de asilo.

El Plan debe ser una alerta para evitar caer en políticas miopes que contradicen los grandes logros alcanzados por las sociedades europeas en materia de defensa de los derechos humanos.

## **D. PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

RAFAEL DE ASÍS ROIG

### **1.-OBSERVACIONES GENERALES**

- **Actuación en materia de discapacidad sin prestar especial atención al Plan y, en buena medida, por impulso de los movimientos asociativos.**

- **Hay borradores o textos definitivos sobre la materia (sin que esté claro que exista coordinación entre ellos): Informe del Estado sobre aplicación de la Convención (MAEC, en elaboración), Informe sobre medidas necesarias para adaptar la legislación a la Convención (Comisión Interministerial, creada 10-07-2009, encabezada por el Mº de Sanidad y Política Social, ha emitido un informe aprobado por el Consejo de Ministros. 30-03-2010) y Plan de DD HH.**

- **Las insuficiencias del Plan de Derechos Humanos en materia de discapacidad**

- De manera especial la necesidad de adaptar normativa española a la Convención (Informe del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas para la Fundación ONCE). Faltan así alusiones a tres grandes normas sobre esta materia (LIONDAU, LISMI, Ley de promoción de la autonomía personal). Y falta también aludir a diversos temas que la Convención obliga a reformular: grado de minusvalía, promoción de la autonomía personal, asistencia personal, ocio, la regulación de la capacidad jurídica y el actual proceso de incapacitación, la educación (tanto en lo que se refiere a sensibilización como en relación con las propias personas con discapacidad).

### **2.- OBSERVACIONES CONCRETAS**

#### **Algunas medidas desarrolladas**

- Proyectos de RD (aprobación previsible este año) relacionados con medidas 153 y 154:

- Regulación de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público. (Medida 154)

- Regulación de la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales. (Medida 153)

- Desarrollo de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012 (EGAEPD), relacionada con la medida 157.

- La finalidad última de la Estrategia es alcanzar la plena integración social y en el empleo de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación.

- Otras actuaciones relacionadas con la medida 154

- Ley General de la Comunicación Audiovisual. Accesibilidad audiovisual.

- Deporte profesional. Programa de Alto Rendimiento Paralímpico.

- Guía virtual accesible para museos.

- Otras actuaciones fuera de las medidas del Plan

- Identificación de normas que es preciso reformar para adaptar la legislación a la Convención.

#### **- Algunas medidas no desarrolladas**

- Estudios mujeres y discapacidad (medida 61)

- Observatorio (medida 155)

- Adaptación de Ley de signos y apoyo a la comunicación verbal (medidas 154 y 156 no bastan)

- Accesibilidad ocio, deporte, educación... (medida 154)

## E. DERECHO A LA EDUCACIÓN

LUIS ACEBAL MONFORT

Medidas 112 -113 - 114. **Éxito escolar** (PROA) y **abandono prematuro** (Cualificación Profesional). Enfoques satisfactorios. Hay que "salir de la escuela": hacia las familias de quienes abandonan o pueden abandonar; más colaboración con Asuntos Sociales (ya no hay MEPSYD). La "comunidad educativa" no es solo "docente". Importa el desarrollo del RD 1224/2009.

Medida 115. **0 a 3 años**. Edad clave para asimilar derechos humanos en experiencias y juegos para vivir la igualdad social, racial y de género, y solución pacífica de los conflictos. Pactos con las CC AA sobre contenidos adaptados, y no solo convenios sobre inversiones y estructuras.

Medida 116 - **Convivencia**: Al inicio de la IX Legislatura se produjo un penoso descuido del Observatorio Estatal de Convivencia. Afortunadamente se trata ahora de enmendarlo. Queda el perjuicio de determinados estudios y series de datos que han sufrido una interrupción.

Medida 117 - **Implantación de la enseñanza de los DD HH en el currículo de Ed. para la Ciudadanía y los DD HH**. Los avatares judiciales han debido frenar el instrumento "**formación específica del profesorado en derechos humanos**", que carece de mínimos recursos. El **pacto educativo** debería centrar el currículo sobre los DD HH, lo que aligerará conflictos inútiles.

Medidas 118 - 119 - **Enseñanza de los DD HH en los centros docentes, para formación de profesorado de primaria, secundaria, profesional y de idiomas, o de magisterio**. Es insuficiente la visión transversal de los DD HH, mezclados con filosofías e ideologías socio-políticas que derivan en falta de información específica sobre DD HH, como Derecho Internacional (art 96.1 CE) y no solo como ética. Faltan especialistas en DD HH en el profesorado de los másteres de formación y en sus mismos planes de estudio. Ha fallado la educación en DD HH que se deduce del art 27.2 unido al 10.2 CE. Falta cultura de DD HH en la sociedad, incluidos medios políticos, académicos y aun judiciales. Se confunden los DD HH y los Fundamentales. Incorporación al Programa Mundial de las NN UU para la Educación en DD HH.

Medida 120 - **Convivencia y mejora de la seguridad**. Es positiva la coordinación de los centros con los cuerpos y fuerzas de seguridad. Pero falta prevención, ampliable con mayor integración positiva de las familias, formación para la protección de datos personales, y aplicación educativa de la Ley de Cultura de Paz, retomando y ampliando las subvenciones interrumpidas.

Medida 121 - **Cursos sobre DD HH**. Los DD HH no se reducen a ciudadanía y democracia; la enseñanza de los cívicos y políticos debe integrarse con los DESC: pobreza, vivienda, salud, inmigración y otras minorías vulnerables, etc. Ello supone intensificar cooperaciones interministeriales de Educación con Trabajo, Sanidad y Asuntos Sociales, Defensa e Interior.

Medida 122 - **Publicaciones**. Debe reforzarse mucho la cooperación con las ONG y los institutos especializados en DD HH para la elaboración de material pedagógico.

Medidas 123, 126, 127 - **Medios de comunicación. Soportes Multimedia**. Positivas las escasas acciones desarrolladas. Hay que ofrecer cursos a periodistas y sus medios; exigir ante los medios de titularidad pública; extender a otros derechos la medida 126; controlar el respeto de horarios infantiles en todas las TV; estimular documentales sobre DD HH en España, no solo en el tercer mundo, para uso de profesores, familias y medios.

Medida 124 - **Violencia contra la mujer**. Línea positiva (vid. lo dicho en 115, 116, 120, 121). La eficaz política de igualdad de género debe completarse con otras, sobre otros derechos.

Medida 125 - **Educación intercultural**. Merece más difusión y continua adaptación a más personas, no solo profesores. Vid. Convenio-Marco Consejo de Europa sobre Minorías, art.6.

## **F. DERECHO A LA SALUD. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

**MIGUEL ÁNGEL RAMIRO AVILÉS**

### **1.- DERECHO A LA SALUD Y SISTEMA DE SANIDAD (Medidas 136-147)**

#### **Cuestiones generales**

- Art. 25.1 DUDH y art. 12.1 PIDESC «el derecho de toda persona al disfrute del **más alto nivel posible** de salud física y mental». Comentario General 14 Comité DESC. - Art. 43 CE + legislación de desarrollo Ley 14/86, Ley 41/02, Ley 16/03.
- Valor instrumental (derecho indispensable para el ejercicio de los demás derechos).
- Otros derechos (alimentación, vivienda, trabajo, educación, dignidad humana, vida, no discriminación, igualdad, no ser sometido a torturas, vida privada...) componentes integrales del derecho a la salud.
- Se está produciendo en el ámbito biomédico una humanización tendente a proteger los derechos humanos y la dignidad humana.
- Materia compartida con las CC.AA.
- Falta de indicadores previos.

#### **Medidas del Plan** (me referiré a las fichas concretas de cada medida)

Medida 136. Pacto por la sanidad.

Medida 137. Estrategia de Equidad, Salud y Género.

Medida 138. Ley de Salud Pública

Medida 139. Plan de Acción de Salud y Medio Ambiente

Medida 140. Plan de Salud Laboral.

Medida 141. Plan Multisectorial frente a la infección por VIH/Sida.

Medida 142. Equidad en el acceso de todos los ciudadanos con patologías.

Medida 143. Universalización de los cuidados paliativos.

Medida 144. Confidencialidad de los datos de las mujeres en las interrupciones voluntarias del embarazo.

Medida 145. Estrategia de Salud Alimentaria.

Medida 146. Ley de Seguridad Alimentaria.

Medida 147. Desarrollo de la Ley 29/2006 de Garantía y Uso racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios.

#### **Ausencias**

- Sanidad penitenciaria. Excarcelación por motivos humanitarios.
- Mayor coordinación con la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.
- Adecuación del proceso de toma de decisiones en el ámbito sanitario a las exigencias de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- No discriminación por motivos de salud/enfermedad.

- Enfermedades raras.
- Reproducción asistida personas con VIH.
- Formación en derechos humanos. Igualdad y No Discriminación.
- Vigilancia epidemiológica: SINIVIH.

## **2.- CONTRA LA CORRUPCIÓN**

### **La corrupción como una cuestión de derechos humanos**

- *«Un país con alta corrupción elabora políticas para beneficio de unos pocos, no de la sociedad en su conjunto; un país con alta corrupción genera infraestructuras deficientes, regula mal los servicios públicos privatizados, y obliga a los empresarios honestos a esfuerzos sobrehumanos para sostener sus empresas. La corrupción produce un deterioro en el funcionamiento de la justicia, daña el Estado de Derecho y genera profundas desigualdades sociales»* (Lizcano et alii, 2009).

- La corrupción priva a las personas de acceso a derechos (sanidad, educación) y afecta al disfrute de derechos (vida, integridad física).
- Afecta a la calidad democrática de la sociedad.

### **Corrupción interna**

- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y Convenio Civil del Consejo de Europa contra la Corrupción.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información: acabar con la opacidad.
- Financiación de partidos políticos y ayuntamientos.
- *Decálogo de Transparencia Internacional* (Lizcano et alii, 2009).

1. Reforzamiento de los mecanismos preventivos.
2. Reforzamiento de los mecanismos de mérito e igualdad en el acceso y carrera dentro de la Administración y una evaluación objetiva del rendimiento de nuestras Administraciones y empleados públicos.
3. Mejora de los mecanismos de transparencia en la Administración.
4. Simplificación de las normas y procedimientos.
5. Nuevos tipos penales para luchar contra la corrupción.
6. Mejora de la Ley de Financiación de los partidos. Tribunal de Cuentas.
7. Formación e información a la ciudadanía sobre los enormes daños que causa a un país la corrupción.
8. Mejora de los mecanismos de denuncia de la corrupción con protección a los denunciantes.
9. Reforzamiento de los mecanismos que permitan recuperar el dinero robado y dificultar su blanqueo.
10. Pacto de Estado contra la corrupción, con medidas concretas para su implantación, facilitando a la sociedad el control efectivo de su cumplimiento.

### **Corrupción internacional**

- La corrupción es un obstáculo para el desarrollo. Plan Director de Cooperación.
- Definición transcultural de corrupción: “el abuso del poder confiado a una persona para obtener beneficios privados”.





**La Asociación Pro Derechos Humanos de España**, fundada en marzo de 1976, es una Organización No Gubernamental, laica, independiente y pluralista con personalidad jurídica propia y sin ánimo de lucro. Actualmente agrupa a cerca de 600 socios.

El fundamento de la Asociación lo constituye la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, así como los **Pactos Internacionales** de Derechos civiles y políticos y de Derechos económicos, sociales y culturales, junto con todas las posteriores **Convenciones** relativas a los Derechos Humanos aprobadas en el marco de la ONU y del Consejo de Europa.

La APDHE está afiliada a la **Comisión Internacional de Juristas** de Ginebra y a la **Federación Internacional de Derechos Humanos** (FIDH), ambas con estatuto consultivo especial ante las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y el Consejo de Europa.

Forma parte asimismo de la **Organización Mundial contra la Tortura - OMCT**.

Es miembro fundador de la **Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos** de España, de la **Comisión Española de Ayuda al Refugiado** (CEAR) y, más recientemente, de la **Comisión de Libertades e Informática** (CLI).

Ha sido declarada de **utilidad pública** en Consejo de Ministros de 9 de marzo de 1983 y distinguida con el premio "**Mensajeros de la Paz**" de las Naciones Unidas en el año 1990.

La **Federación Internacional de Derechos Humanos**, en su Congreso Mundial celebrado en Eriwan (Armenia) en abril de 2010, ha concedido a la APDHE, en reconocimiento a sus especiales méritos en la defensa internacional de los Derechos Humanos, el estatuto de *miembro de pleno derecho de la FIDH*, de la que con anterioridad era miembro correspondiente.

### ***Asociación Pro Derechos Humanos de España – APDHE***

***Calle José Ortega y Gasset, 77-2ªA – 28006 Madrid.***  
***Teléfono: (+34) 91 402 23 12. Fax: (+34) 91 402 84 99 – [apdhe@telefonica.net](mailto:apdhe@telefonica.net)***  
***WEB: <http://www.apdhe.org> – BLOG NOTICIAS: <http://apdhe.blogspot.com>***