

ACCIÓN EXTERIOR Y DERECHOS DE LAS PERSONAS

LGBTBI

Coordinador: Sergio Colina Martín



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

EESD
Plataforma LGBTBI
del Servicio Exterior



SUBSECRETARÍA

Secretaría General Técnica

Vicesecretaría General Técnica

Área de Documentación y Publicaciones

© **Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para esta edición.**

NIPO en línea: 108-21-073-4

Revisión y edición de textos: Javier Serrano Avilés y Sergio Colina Martín

Diseño y maquetación: Magic Circus

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado: <https://cpage.mpr.gob.es>

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito de los autores, salvo aquellas copias que se realicen para uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

ÍNDICE

Nota de edición (Javier Serrano Avilés)

Presentación (Sergio Colina Martín)

1

La Agenda 2030 y las personas LGTBI (Santiago Jiménez)

2

La no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género en la política exterior española en materia de derechos humanos (Marta Méndez Díaz)

3

Las políticas de desarrollo y las personas LGTBI: una cooperación internacional con enfoque de derechos (Sergio Colina Martín y Mar Humberto Cardoso)

4

Realidades e imaginarios LGTBIQ+ y acción cultural exterior: diversidad y gestión cultural, de la promoción internacional a la cooperación para el desarrollo (Carla Ramos García y Pablo Platas Casteleiro)

5

Hacia una Estrategia de Diplomacia Pública LGTBI+ (Jose Pedro Torrubia)

6

Asuntos consulares y derechos de las personas LGTBI. El matrimonio consular igualitario y otras tres propuestas para una acción consular más inclusiva e igualitaria (Laura García Alfaya y José Ramos García)

7

Los derechos de las personas LGTBIQ en el derecho y las acciones de la Unión Europea: tendencias recientes (David Navarro García)

8

Las organizaciones de la sociedad civil española y la dimensión internacional de la protección de los derechos de las personas LGTBI (José Cantos y Luis Melgar)

9

Los acuerdos sobre el ejercicio de actividades profesionales remuneradas por parte de los familiares dependientes del personal del servicio exterior de España: un análisis jurídico comparado con perspectiva de diversidad (Cristóbal Alvear Garijo y Santiago Lozano López)

10

Las organizaciones del personal LGTBI de los servicios exteriores en el mundo: una comparativa (Xavier Martí Martí y Gabriel Soto Balirac)

11

ExteriorEsDiverso: la diversidad en nuestro servicio exterior (Jaime Iglesias y Álvaro Vermoet)

NOTA DE EDICIÓN

Javier Serrano Avilés

La diversidad ha encontrado en el lenguaje uno de los ámbitos más fértiles y productivos desde donde proyectarse, resistir o sabotear, reconfigurar y ensayar discursos y, con ellos, vidas. A base de creatividad y desafíos, desde la esfera lingüística se ha ido generando un espacio propio para el amplio campo de las diversidades LGTBIQ+: en muchos casos, esa extraterritorialidad de las torsiones gramaticales y de las aparentes excentricidades nocionales no son sino señas que indican que estamos en territorio amigo. Así, la diversidad de identidades y expresiones encuentran su correlato en la diversidad lingüística, con sus variaciones, diferenciaciones y desviaciones. Por eso la cuestión lingüística es vital. También en este volumen en el que se da cuenta de los avances en ese sentido del servicio exterior español. En consecuencia, puesto que se pretende hablar sobre la diversidad *diverso modo*, se ha optado por no homogeneizar excesivamente términos ni siglas.

No es casualidad que la noción central sea la que más variación acumula a lo largo del volumen, de LGTBI a LBTBIQ+ y LGBTQ2I, como formas de designar de manera muy genérica al colectivo formado por las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales, intersexuales, etc. Las opciones de los autores están a veces condicionadas por su ámbito de aplicación: designar grupos de personas que constituyen sujetos de determinados derechos reconocidos legalmente, o identificar formas concretas de discriminación y las medidas específicas para tratar de superarlas, comporta distintos requerimientos de los que supone referirlas en otros ámbitos menos restrictivos como pueden serlo la comunicación o la cultura. No solo varía el uso del acrónimo entre capítulos y autores, sino que todavía se enriquece más con las variaciones polifónicas de dicho uso que también reflejan las citas y referencias introducidas en cada sección, cada una con su voz y su contexto específico.

Otros términos en los que diferenciación y matices son relevantes —y lo son decisivamente—, como en el caso del VIH y el SIDA, aparecen en muchos casos bajo la fórmula simplificada y sintética de VIH/SIDA, como reflejo del uso aún habitual entre algunos de los actores relevantes en ese ámbito. La misma orientación general se ha mantenido para los procedimientos de lenguaje inclusivo: en los textos predomina el uso del genérico *personas*, o el desdoblamiento con anteposición del femenino (*funcionarias y funcionarios*), si bien se mantienen aquellos recursos que cada autor ha querido usar.

Si la perspectiva LGTBIQ+ es excéntrica respecto de las sexualidades normativas, el aporte de este volumen consiste precisamente en abordar el campo LGTBIQ+ español visto desde fuera, es decir, desde el exterior. Las peculiaridades lingüísticas apuntadas, en constante evolución, no son sino marcas de esa doble excentricidad.

PRESENTACIÓN

Sergio Colina Martín

En marzo de 2021 apareció un artículo en la revista *Política Exterior* que, bajo el título “Política exterior y diversidad”¹, llamaba a tomarse en serio, en todos los ámbitos de la acción exterior, un compromiso estratégico, integral y sostenido con la inclusión de una perspectiva de diversidad. Una perspectiva entendida en el marco de los objetivos de la Agenda 2030 y, por tanto, en relación con la construcción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas que respeten los derechos y promuevan la participación de todas las personas, independientemente de su origen étnico, religión o creencias, discapacidad, sexo, orientación sexual, identidad o expresión de género, etcétera.

El artículo se preguntaba qué podría significar concretamente la aplicación de este enfoque de diversidad — anclado, en el caso español, en la nueva Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, que establece como eje de actuación el fomento de una “política exterior feminista e impulsora de la diversidad, de la igualdad y de la no discriminación”— en ámbitos como la acción consular, la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria, la diplomacia pública, las relaciones culturales internacionales, o incluso las propias políticas de recursos humanos en el ámbito del servicio exterior. Este libro trata de dar respuesta, de una manera más detallada y profunda, a esa pregunta, centrándose en los derechos de las personas LGTBI.

A lo largo de once capítulos, profesionales de las relaciones internacionales y expertos en los distintos ámbitos de análisis proponen una radiografía del estado actual de una serie de políticas públicas clave en relación con el lugar que España ocupa y quiere ocupar en el mundo. Además, proponen comparativas con distintos modelos y sugieren ideas para seguir avanzando en la adopción de medidas que, desde los distintos ámbitos de actuación, permitan contribuir a eliminar las trabas y obstáculos existentes y garantizar, por tanto, la igualdad efectiva de todas las personas, independientemente de su orientación sexual, identidad o expresión de género. Todo ello sin obviar cuestiones fundamentales como el marco europeo de garantías de los derechos de las personas LGTBI o el papel de las organizaciones de la sociedad civil española en la dimensión internacional de la protección de los derechos de las personas LGTBI.

También se realiza, por primera vez, un estudio de la realidad de las entidades que, en distintos lugares del mundo, aglutinan actualmente al personal LGTBI del servicio exterior, analizando sus objetivos y prioridades y las principales acciones emprendidas en favor de una mayor inclusión y de unas relaciones internacionales orientadas a la protección y promoción de los derechos humanos. En ese sentido, el volumen concluye con la presentación del caso de ExteriorEsDiverso, plataforma del personal LGTBI del Servicio Exterior español y sus familias, que ha venido desempeñando un papel crucial a la hora de impulsar cambios y de acompañar la adopción de medidas que garanticen la adecuada protección de parejas y cónyuges del mismo sexo y de sus hijos en países a menudo hostiles, la conciliación efectiva de la vida familiar y laboral, y la mejora de las herramientas disponibles para asegurar una atención respetuosa e igualitaria a todas las personas usuarias de la red consular.

1. Disponible en <https://www.politicaexterior.com/articulo/politica-exterior-y-diversidad/>

El propósito de este volumen es tratar de ofrecer una mirada plural y a la vez sistemática (aunque necesariamente incompleta) acerca de la cuestión del reconocimiento y protección de la diversidad (y en particular, de la diversidad afectiva, sexual y de género) en las relaciones internacionales, y de los elementos que podrían caracterizar en nuestra época a una acción exterior comprometida a todos los niveles con los derechos humanos de las personas LGTBI, en un contexto de preocupantes desafíos a nivel global en esta materia. Las temáticas abordadas son diversas, como también lo son los perfiles de las personas que generosamente han contribuido a pergeñar este libro y el tono y las herramientas empleados para acercarse a cada una de esas cuestiones de la manera más adecuada. Se trata, en todo caso, de un esfuerzo colectivo de debate y de reflexión, orientado también a la práctica, que queda ahora, finalmente, recogido en este volumen y que esperamos que pueda ser de interés.

1

LA AGENDA 2030 Y LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LGTBI

Santiago Jiménez

El 18 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su septuagésimo periodo de sesiones, aprobó por consenso la Resolución A/RES/70/1¹, titulada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. En su preámbulo, habla de las personas, del planeta y de la prosperidad, e incluso de fortalecer la paz universal y de un amplio concepto de libertad, pero sobre todo hace un llamamiento a “no dejar a nadie a nadie atrás”. Afirma que los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) pretenden “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas”.

La versión final del borrador fue adoptada por aclamación al concluir una sesión plenaria informal de negociaciones intergubernamentales. La adopción se produjo al término de una sesión de dos semanas y concluyó un proceso de siete meses para lograr dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio con nuevos y ambiciosos objetivos. Durante las últimas jornadas de negociaciones, los Estados miembros de la ONU mantuvieron discusiones informales sobre algunas cuestiones críticas, especialmente sobre cambio climático. Cuando ya se vislumbraba el acuerdo en la última jornada, el representante permanente de Kenia instó a todos los delegados a quedarse en la sala para negociar hasta la extenuación. Gracias a debates informales entre las delegaciones se introdujeron cambios de última hora en el texto relacionados con los derechos humanos de las personas migrantes, los pueblos bajo ocupación colonial y extranjera, la distribución de beneficios de los recursos genéticos, la sostenibilidad de la deuda, los recursos para los países en desarrollo sin litoral y algunas otras cuestiones tradicionalmente espinosas. El documento final se negoció en detalle, punto por punto, coma por coma, hasta lograr un texto de consenso. Pero lamentablemente no hay mención expresa alguna a la discriminación por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género, y mucho menos a la protección de los derechos de las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI).

Alcanzado el acuerdo, se reanudó el plenario para considerar el documento final. La sala aplaudió después de cada declaración nacional de apoyo, incluso las que pronunciaron Nigeria e Irán, que enfatizaron la relevancia de los valores culturales y religiosos propios frente a la universalidad de la Declaración y sus objetivos (dando a entender que todo lo que se oponga a esos valores culturales y religiosos no es aplicable como principio universalmente reconocido, como por ejemplo la total igualdad entre mujeres y hombres o que la orientación sexual es digna de respeto sea cual sea y no puede dar lugar a ningún tipo de discriminación). Así, Nigeria llegó incluso a señalar que el acuerdo no otorga a la ONU un mandato para considerar la orientación sexual y la identidad de género como “legalmente reconocibles”. Nuevamente, una grandilocuente declaración de principios iba a olvi-

1. <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>

darse de la discriminación específica que sufre el colectivo LGTBI, cediendo a las presiones de algunos países en favor del consenso general sobre otras cuestiones importantes.

Naciones Unidas es un organismo sin parangón en la historia. Nunca antes la humanidad se había dotado de un instrumento universal para promover el desarrollo, con reglas jurídicas para conducir las relaciones entre los Estados e incluso mecanismos coercitivos para preservar la paz. En su arquitectura se diseñó incluso una Asamblea General donde estarían representados todos los Estados de manera igualitaria, sin distinción de tamaño, población, potencia militar o económica, bajo el principio de un Estado, un voto.

La adopción de la Resolución que dio origen a la Agenda 2030 se produjo por aclamación o consenso. En la Asamblea General de las Naciones Unidas se procura que sus acuerdos se adopten por consenso, que se alcanza cuando todos los Estados miembros están de acuerdo en un texto y no es necesario someterlo a votación. Desafortunadamente, la introducción de menciones a la específica discriminación por identidad de género o por orientación sexual escapan aún a ese consenso internacional y es habitualmente descartada con gran rapidez y facilidad en favor de otros intereses y consensos superiores.

Menos conocida es, por ejemplo, que en el seno de las Naciones Unidas la inclusión de las cuestiones sobre orientación sexual e identidad de género cuenta con una oposición tan feroz que las únicas Resoluciones aprobadas por la Asamblea General que contemplan estos aspectos son las que se refieren a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Ningún otro texto de la Asamblea General se ocupa de estas cuestiones. En esas Resoluciones se habla de “las muertes de personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas o debidas a su orientación sexual o identidad de género”, y se hace un llamamiento a luchar contra el hecho de que tener una determinada orientación sexual o identidad de género siga siendo causa de ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria (por ejemplo, A/RES/71/198)².

Dice un proverbio chino que las gotas de agua horadan la piedra. A pesar de todas esas dificultades, la lucha contra la discriminación y por la igualdad de las personas LGTBI en todo el mundo también ha logrado avances, aunque queda mucho por hacer. En el texto de la Declaración hay dos principios en los que anclar esos avances. El primero es el de “no dejar a nadie atrás”. Y el segundo es la referencia continua a “todos” (o mejor, a “todas las personas”). Ambos pueden encontrarse a lo largo de los 17 objetivos y 169 metas conformando un pilar sobre el que apoyarse a la hora de construir un impulso a la protección de los derechos de las personas LGTBI en el mundo.

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ofrecen una valiosa oportunidad, la de promover la inclusión de las personas LGTBI y la protección de sus derechos tanto en la agenda internacional para el desarrollo sostenible como en las diversas políticas nacionales. Detrás del principio de “no dejar a nadie atrás” se esconde un mandato a todos los Estados (y también a los actores no estatales) para que tengan en cuenta a las personas LGTBI y sus necesidades específicas a la hora de diseñar e implementar políticas nacionales y

2. <https://undocs.org/es/A/RES/71/198>

también a la hora de acompañar políticas de desarrollo en otros países a través de la cooperación internacional, pues de lo contrario será imposible alcanzar los objetivos acordados. Cada país es responsable de sus propias políticas, pero la Agenda 2030 proporciona un marco necesario y una guía para su orientación.

A nivel nacional, los países deben poner en marcha estrategias de desarrollo sostenible para alcanzar los objetivos y metas definidos en la Agenda y deberán dar cuenta de ello cada cierto tiempo a través del mecanismo de los exámenes nacionales voluntarios, un sistema implantado precisamente para monitorear los avances realizados que tiene lugar anualmente en el marco del Foro Político de Alto Nivel que se celebra en Nueva York durante el mes de julio. A nivel internacional, tal como señala el ODS 17, será necesaria la construcción de alianzas para lograr que todos los países puedan alcanzar los objetivos. Los países más desarrollados han puesto en marcha agendas de desarrollo para movilizar fondos y definir estrategias que permitan la consecución de todos esos objetivos en el 2030, y los derechos LGTBI deberían figurar entre las prioridades de su acción, tanto a nivel interno como internacional.

Todos estos mimbres nos permiten vislumbrar algunas posibilidades para avanzar en la agenda de la igualdad, la inclusión y la diversidad tanto a nivel nacional como internacional. Para bajar al terreno de lo concreto abordaremos algunos de los ODS más relevantes para esta agenda y de qué manera es posible –siendo conscientes de las limitaciones existentes- promover una acción decidida que supere algunas de las dificultades en el avance de los derechos de las personas LGTBI.

OBJETIVO 1: FIN DE LA POBREZA

Las personas LGTBI tienen una mayor probabilidad de caer en la pobreza y la exclusión social por el solo hecho de haber nacido con una orientación sexual o una identidad de género diferente a la de la mayoría social. Esta rotunda afirmación se basa en varios factores cuyo eje es la discriminación.

La discriminación adopta muchas formas y, en el camino hacia la pobreza de las personas LGTBI, el sistema educativo puede ser una etapa clave. Desde edades muy tempranas son susceptibles de sufrir acoso y discriminación, lo que repercute necesariamente en su rendimiento académico y sus oportunidades futuras de desarrollo personal y profesional.

En el segundo escalón de ese camino hacia la marginalidad y la pobreza, las personas LGTBI se encuentran habitualmente con problemas para acceder en condiciones de igualdad a un trabajo, medio principal para lograr un sustento económico con el que escapar a la exclusión. Además del menor desarrollo del capital humano y de las capacidades de las personas LGTBI asociado a la discriminación y el estigma que pueden haber sufrido durante su ciclo educativo, las barreras pueden producirse por discriminación formal o informal (Ozeren, 2014). La discriminación formal –legalmente prohibida en un importante número de países- consiste en el rechazo a la hora de ser contratadas por la sospecha o la certeza de que se trata de una persona LGTBI o en el hecho de que esa circunstancia influya decisivamente en su promoción profesional o su salario. La discriminación informal, mucho más difícil de combatir, es aquella que se desarrolla en el entorno y supone violencia y abusos verbales, falta de aceptación o pérdida de credibilidad. Las estrategias de respuesta a estas situaciones se han centrado habitualmente en la discriminación formal, pero es necesario un punto de vista más acorde con la realidad que

ataje todo tipo de discriminación, incluida la que es más difícil de probar, pero mucho más extendida, a través de leyes integrales que tomen en consideración todas estas situaciones desde el punto de vista de la igualdad real.

La falta de una vivienda adecuada o de acceso a los servicios sociales también constituye un importante factor en el camino de las personas LGTBI hacia la pobreza y la exclusión. Además de los habituales problemas a los que se enfrenta cualquier persona, a las parejas del mismo sexo y las personas trans se les añade un mayor grado de dificultad a la hora de encontrar una vivienda o acceder en condiciones de igualdad a los servicios sociales debido al estigma y a la discriminación que existen en muchas comunidades. La dificultad para encontrar un alojamiento, la imposibilidad de mantener una vida digna en pareja por la falta de acceso a una vivienda o la carencia de un adecuado acceso a los servicios sociales son factores determinantes en el desarrollo personal, físico y emocional de las personas LGTBI que conducen a su marginalización y contribuyen a acelerar su tránsito hacia la pobreza y la exclusión.

La discriminación contra las personas LGTBI es interseccional e interactúa con otras formas de discriminación que pueden contribuir a agravar aún más esa marginalización. De acuerdo a un estudio realizado por el Williams Institute de la UCLA hace una década, las parejas afroamericanas del mismo sexo en Estados Unidos eran comparativamente más pobres que las parejas afroamericanas heterosexuales y tienen tres veces más posibilidades de caer en la pobreza que las parejas homosexuales blancas y, en comparación, las parejas del mismo sexo afroamericanas poseían niveles de inseguridad alimentaria que duplicaban a las parejas homosexuales blancas (Albelda *et al.*, 2009). Por esta razón, las políticas antidiscriminatorias eficaces deben abordar este fenómeno desde el convencimiento de que la solución ha de ser integral.

Dentro de las metas del ODS 1 podemos encontrar las líneas básicas para abordar las políticas de erradicación de la pobreza teniendo debidamente en cuenta la realidad de las personas LGTBI. Es necesaria la adopción de medidas destinadas a combatir las causas que influyen en la pobreza de este colectivo en particular, y si no se abordan las causas estructurales que provocan esa pobreza, no será posible alcanzar el gran objetivo. En particular, como señala la meta 1.B, es clave la creación de marcos normativos apropiados para erradicar la pobreza y, en el caso de las personas LGTBI, el estigma y la discriminación a menudo son sistémicos y profundamente enraizados en el ciclo de la exclusión social, por lo que es necesaria la adopción de leyes, reglamentos y programas específicos para combatirla en el plano educativo, el laboral y en el acceso a los servicios sociales y de salud. La discriminación y el estigma (en todas sus formas: legal, social, familiar, gubernamental, etc.) son factores fundamentales en el camino hacia la pobreza y la exclusión de las personas LGTBI por lo que, sin una efectiva política normativa para su erradicación integral y completa, no es posible atajarla. La adopción de marcos legales específicos debería operar no solo *ad intra*, en el régimen de políticas nacionales para la erradicación de la pobreza, sino también *ad extra*, en las estrategias de cooperación con otros países, donde deben contemplarse de manera específica las causas de la pobreza dentro de las comunidades LGTBI para abordarlas de manera eficaz.

OBJETIVO 3: SALUD Y BIENESTAR

De todos los ODS que contiene la Agenda 2030, este es posiblemente uno de los más relevantes para las personas LGTBI. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las personas en todas las edades, tal y

como establece el ODS 3, supone un impulso decidido a terminar con una de las lacras que anclan a la población LGTBI a la exclusión social y al estigma.

El SIDA se ha cobrado unos 34,7 millones de vidas en todo el mundo desde que comenzaron a detectarse casos hace 40 años, según el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), esto y afectó de manera especialmente virulenta, en sus primeros años, a las comunidades LGTBI. El VIH/SIDA es la cara más visible de un problema fundamental: la falta de acceso igualitario de las personas LGTBI a los servicios de salud debido al estigma y la discriminación por su orientación sexual o por su identidad de género.

Los Principios de Yogyakarta (principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género), aunque no constituyen un instrumento vinculante del derecho internacional, fueron presentados con la finalidad de orientar la interpretación y aplicación de los derechos humanos estableciendo unos estándares básicos. El principio 17 señala que “todas las personas tienen el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género”, para lo cual los Estados deberán adoptar todas las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que lo hagan posible. La criminalización de las relaciones entre personas del mismo sexo, que aún pervive en más de medio centenar de países, y la persecución legal que se ejerce sobre las personas trans en 57 países del mundo, son causas fundamentales de esta falta de acceso en condiciones de igualdad al disfrute de la salud física y mental. También son indirectamente responsables del impacto de determinadas enfermedades en la comunidad LGTBI, y sin embargo solo suponen una ínfima representación de la situación que padecen las personas LGTBI en todo el mundo, incluidos los países más desarrollados.

Como pone de relieve el informe *Agenda 2030 for LGBTI Health and Well-Being* (MSMGF/OutRight, 2017), actualmente carecemos de datos desagregados suficientes que nos permitan evaluar de forma científica la situación de la salud de las personas LGTBI en el mundo, pero lo que está claro es que su acceso a los servicios básicos de salud está limitado por la criminalización y el estigma asociados a su orientación sexual, identidad o expresión de género. La vinculación con el impacto de determinadas enfermedades como el SIDA, la hepatitis C y otras infecciones de transmisión sexual y la salud mental en las personas LGTBI es evidente. A pesar de la ausencia de datos desagregados anteriormente señalada, la elevada prevalencia de estas enfermedades entre la población LGTBI está directamente vinculada con la falta de un acceso libre de estigma y discriminación, que desemboca en falta de tratamiento adecuado, agravando en muchas ocasiones el problema.

La meta 3.3 de la Agenda 2030 se marca el objetivo de acabar con las epidemias del SIDA, la tuberculosis y la malaria, combatir la hepatitis y otras enfermedades transmisibles; la meta 3.4 aboga por reducir la mortalidad derivada de enfermedades no transmisibles a través de una prevención y un tratamiento adecuados, así como por promover la salud mental y el bienestar. También se contemplan otros aspectos que afectan especialmente a las personas LGTBI como el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva. Por lo tanto, y para lograr los objetivos marcados en la Agenda 2030, aunque no esté específicamente tratado como tal por la oposición de un importante número de países, será necesario abordar este ODS con estrategias específicas de salud diseñadas para garantizar la plena inclusión de la población LGTBI en los servicios sanitarios. Abordar el estigma y la discriminación es un paso fundamental para acabar con las enfermedades transmisibles como el VIH/SIDA o la hepatitis. También lo es para poder asegurar que la población LGTBI goza de niveles de salud mental similares a los del resto de la población.

OBJETIVO 4: EDUCACIÓN DE CALIDAD

El estigma y la discriminación pueden comenzar a edades muy tempranas. Toda persona tiene derecho al conocimiento y la educación, a desarrollar plenamente sus capacidades y habilidades y a desarrollar su potencial intelectual y físico en condiciones de igualdad con las demás. La educación y la capacitación son un elemento clave para lograr que las personas LGTBI puedan desarrollar las herramientas necesarias para combatir las dificultades a las que se enfrentarán a lo largo del resto de su vida, y por eso el ODS 4 es también de una relevancia extraordinaria.

Las niñas y los niños LGTBI pueden sufrir rechazo en el ámbito educativo, tanto en el plano institucional como en el social por parte de sus propios compañeros y compañeras. En Serbia, un niño considerado “feminizado” (no necesariamente LGTBI) tiene 3 veces más posibilidades de ser rechazado en su acceso a una escuela (Koechler *et al.*, 2018); en España, la orientación sexual y la identidad de género volvieron a aparecer como el tercer motivo de delitos de odio en nuestro país, con un 16% de todos los delitos de odio analizados (FELGTB, 2019). Estos casos representan a las poblaciones de menores con una mayor vulnerabilidad y sobre las que sería deseable y necesario una especial atención desde nuestras políticas públicas. Esta pesada “carga” puede suponer para muchos de ellos el abandono o fracaso escolar, además de la imposibilidad de alcanzar el objetivo de una educación inclusiva, equitativa y de calidad “para todos”.

La incorporación de nociones de diversidad, de orientación sexual e identidad de género en el currículo de todas las instituciones educativas es una necesidad evidente para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. El objetivo, como señala la meta 4.7, es otorgar una educación de calidad y “asegurar que todo el alumnado adquiera los conocimientos teóricos y prácticos necesarios (...) mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible”.

OBJETIVO 5: IGUALDAD DE GÉNERO

Dentro del movimiento feminista, el concepto de interseccionalidad desarrolla la teoría de las discriminaciones acumulativas. Para lograr la igualdad de género efectiva es necesario acabar con la discriminación hacia todas las mujeres, incluidas las bisexuales, homosexuales y trans, que sufren doblemente por su condición de mujeres LGTBI. Además, la violencia suele afectar con especial virulencia también a personas que no encajan en los tradicionales roles de género, con lo que las personas no binarias también pueden sufrir (y de hecho sufren) este tipo de discriminación.

En el caso de las mujeres trans hay un debate teórico sobre la pertinencia de su inclusión en la categoría de mujer, trasladando una innecesaria y estéril disputa conceptual entre el sexo y el género que acaba conduciendo a la absurda “conclusión” de que las mujeres trans son, en realidad, hombres. Las mujeres trans sufren una doble violencia, por su identidad de género y por su condición de mujer.

“La discriminación por sexo y la discriminación contra minorías sexuales y de género comparten raíces comunes en el patriarcado y la misoginia” (O’Malley y Holzinger, 2018), y por esa razón la reversión de normas y estruc-

turas patriarcales y misóginas beneficia tanto a la lucha a favor de la igualdad de género como a la erradicación de la discriminación contra las personas LGTBI. Dejar de reconocer e incluir a las mujeres trans en las políticas de igualdad de género es nocivo y perverso. Tal y como se establece en las metas del ODS 5, es necesario poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, incluyendo en esta categoría a todas las mujeres, en toda su diversidad. Mayor sentido cobra aún en la meta 5.2, donde se hace un llamamiento a “eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”.

En el camino hacia la igualdad de género y la eliminación de las discriminaciones hacia las mujeres es necesario incluir la que a menudo se practica hacia las personas trans cuando quieren que su género legal y real sean acordes. La necesidad de reconocimiento legal del género supone el reconocimiento de la identidad propia y un paso fundamental para poder vivir una vida personal plena y coherente. El impacto de esa falta de reconocimiento puede ser brutal en la vida de estas mujeres y conducir las a la marginalidad, a la privación de libertad y –en los casos más extremos- a la muerte, conculcando la letra y espíritu de la Agenda 2030 y el ODS 5 en particular. En la mayor parte de los países los procedimientos de reconocimiento de género y cambio de sexo están sometidos a una serie de requisitos que los hacen depender de la evaluación de una tercera persona. Ya sea un médico, un psicólogo o un psiquiatra, las personas trans son por lo general patologizadas y sometidas a tratos humillantes cuyo único objetivo es limitar o impedir que puedan vivir legalmente de acuerdo a su identidad de género. Acabar con este tipo de discriminaciones es (y debe ser) consustancial al objetivo de poner fin a las múltiples discriminaciones hacia las mujeres y eliminar todo tipo de violencia hacia ellas.

OBJETIVO 10: REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

El ODS 10 reviste una especial importancia. El objetivo de “reducir las desigualdades y garantizar que nadie se queda atrás” es la espina dorsal de la Agenda 2030 en relación a los derechos de las personas LGTBI y supone un mandato transversal y universal que hace un llamamiento a que “nadie” sea olvidado en esta agenda de reducción de la desigualdad.

La inclusión de las minorías sexuales y de género en la Declaración, como vimos al principio, no fue posible por la férrea oposición de un importante número de países a abordar esta cuestión en el marco de las Naciones Unidas. Ahora bien, la meta 10.2 señala la necesidad de “potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”, siendo estas dos últimas palabras claves para considerar que alcanza también a las personas LGTBI.

El ODS 10 es transversal y las personas LGTBI están comprendidas también en la meta 10.3, en la que se hace un llamamiento a “eliminar las leyes, políticas y prácticas discriminatorias”, entre las que se incluye el discurso del odio y la estigmatización. “La discriminación contra las minorías sexuales y de género está más extendida que ninguna otra discriminación en el mundo” (O’Malley y Holzinger, 2018), y sin el fin de la misma es imposible alcanzar los objetivos y las metas propuestas por la Agenda 2030. La lista de normas y políticas públicas discriminatorias que sería prioritario erradicar es larga, pero incluye sin duda, entre otras cuestiones, la criminalización de las relaciones consentidas entre personas adultas del mismo sexo, la exclusión de las parejas del

mismo sexo y de las personas trans del acceso a ciertos servicios sociales, y las prohibiciones o trabas respecto de la formación, registro y actividad de asociaciones o entidades LGTBI o de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección y promoción de los derechos de las personas LGTBI (Dorey, 2016).

El mapa de la geopolítica de la desigualdad de las minorías sexuales y de género está en constante evolución y experimenta rápidos cambios gracias a la visibilidad global que permite internet y las redes sociales, donde la presencia de personas LGTBI en la cultura popular mundial hace que las generaciones más jóvenes adopten un discurso diferente del de sus padres. No obstante, sería inocente pensar que, aunque hay fuerzas que luchan contra la desigualdad, no hay otros factores que impiden el avance hacia el fin de esa lacra de nuestras sociedades. Algunos factores religiosos juegan un importante papel, como también algunas tradiciones sociales, pero sobre todo hay una agenda política que sigue en boga y no parece ceder, incluso en países del llamado bloque occidental.

Conscientes del rechazo social que las personas LGTBI pueden generar en determinadas sociedades o círculos, algunos Gobiernos y organizaciones políticas, especialmente de ultraderecha, desarrollan una agenda que trata de evitar los avances en la lucha contra la desigualdad. El ascenso de la ultraderecha en países donde se había alcanzado un aceptable número de conquistas en materia de derechos LGTBI pone en jaque algunos de estos logros, con un riesgo cierto de reversión de las conquistas en el caso de que logren acceder al poder –como ya se ha podido comprobar en algunos países de la propia Unión Europea–.

El activismo político y la lucha por los derechos de las personas LGTBI, cuyo origen algunos fijan en los sucesos de Stonewall en 1969, han logrado avances importantes en las últimas décadas. El activismo político por la conquista de los derechos LGTBI es una fuerza innegable de avance en esa lucha, pero la agenda de la ultraderecha ha señalado a este movimiento como uno de sus enemigos a batir y combate la presencia del activismo LGTBI en nuestras sociedades de una manera cada vez más evidente, con la intención de detener los avances de derechos del colectivo LGTBI e incluso de revertirlos.

OBJETIVO 16: PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS

El desarrollo sostenible no es posible sin paz, justicia e instituciones sólidas. La violencia es la manifestación más extrema de la carencia de uno o varios de esos tres pilares, y en el caso de las personas LGTBI es especialmente preocupante, puesto que la misma no solo tiene un origen social, sino que en muchos casos además es tolerada o impulsada desde las propias instituciones estatales o fuerzas políticas.

La primera meta de este ODS hace referencia a la necesidad de reducir la violencia en “todas sus formas”, lo que necesariamente incluye la que se ejerce contra las personas LGTBI en todo el mundo. También cobra relevancia la meta número dos, al establecer una prohibición taxativa de maltrato o violencia hacia los niños y niñas, entre los cuales aquellos que no son conformativos con los tradicionales roles de género o sexo sufren mayores niveles de acoso y violencia, como hemos apuntado anteriormente. A la hora de abordar estos problemas, el ODS 16 también señala el camino a seguir y hace un llamamiento a garantizar sistemas de toma de decisiones a todos los niveles que sean inclusivas, participativas y representativas de los distintos grupos y colectivos que forman parte de la sociedad.

El incremento de la presencia en el debate público de actitudes homófobas, bífobas y tránsfobas supone un acicate para el ejercicio de la violencia contra las personas LGTBI que debe ser combatido desde las instituciones, los medios de comunicación y la opinión pública en general. Algunas sociedades están experimentando avances en las conquistas de derechos, pero de manera paralela comprobamos cómo en estas mismas sociedades comienzan a crecer los discursos de odio contra diversos colectivos entre los que se encuentra, especialmente, el colectivo de personas LGTBI. Esta nueva forma de violencia, que se ejerce incluso desde tribunas políticas y mediáticas, busca evitar el reconocimiento de derechos y poner trabas a la visibilidad mediante un llamamiento al boicot de actos y legítimas reivindicaciones. Las sociedades que ansían paz, justicia e instituciones sólidas deben poner en marcha medidas para combatir el discurso del odio, que en numerosas ocasiones aparece disfrazado de defensa de valores tradicionales o conservadores. Nada impide la defensa de valores tradicionales o religiosos ni su observancia personal, pero el discurso del odio no se limita a esto, sino que trata de imponer su obligatoriedad al resto de la sociedad e incita a la violencia contra colectivos o personas vulnerables.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), en su Recomendación nº 15, ha definido el discurso de odio como “el fomento, promoción o instigación (...) del odio, la humillación o el menosprecio de una persona o grupo de personas, así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos, estigmatización o amenaza con respecto a dicha persona o grupo de personas y la justificación de esas manifestaciones por razones de raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico, edad, discapacidad, lengua, religión o creencias, sexo, género, identidad de género, orientación sexual y otras características o condición personales” (Consejo de Europa, 2015). El discurso de odio puede fácilmente degenerar en violencia y, de hecho, hay una relación directa entre este tipo de actitudes y el aumento de agresiones o acoso a las personas LGTBI. Si se quiere cumplir con la meta de hacer desaparecer la violencia en todas sus formas, debemos –en primer lugar– dar cabida a un concepto integral del término que tenga en consideración todos los factores e incluso a la amenaza de la misma. Y, en segundo lugar, es necesario adoptar políticas orientadas a evitar el resurgimiento de discursos de odio hacia las minorías que tan nefastos recuerdos nos traen a la memoria.

La Agenda 2030 es una guía para alcanzar el desarrollo sostenible, pero esto no es posible sin instituciones sólidas al servicio de todos los ciudadanos que garanticen la paz y la justicia. El resurgimiento de los discursos de odio fomenta la violencia y supone una degradación de los derechos de las minorías que debe ser combatido con estrategias integrales de protección de las mismas. La existencia de fuerzas que no aceptan estas premisas supone un desafío de enorme magnitud para sociedades abiertas y plurales en todo el mundo y está en clara oposición con los objetivos y metas de esta agenda y los ODS.

OBJETIVO 17: ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

Ningún país, ninguna sociedad puede hoy en día alcanzar un desarrollo sostenible por sí misma. Los ODS sólo se pueden conseguir con asociaciones inclusivas (a nivel mundial, regional, nacional y local) y cooperación. Por esta razón es necesaria una sólida acción internacional, coordinada con el fin de garantizar que todos los países alcancen los objetivos y metas propuestas. No es tan solo una cuestión de fondos, que también, sino de voluntad decidida de asumir tanto a nivel nacional como en las políticas exteriores que la consecución de la Agenda 2030 es una prioridad inaplazable que pasa por la protección de bienes públicos globales y la lucha contra amenazas de carácter transnacional.

CONCLUSIÓN

A lo largo de las anteriores páginas se han desgranado algunos aspectos destacables que la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible han logrado poner en valor en relación a los derechos de las personas LGTBI, incorporando algunas referencias académicas en apoyo del análisis propuesto y tratando de poner de relieve las ventanas de oportunidad que la Agenda abre potencialmente, y los desafíos a los que se enfrenta.

Sin embargo, no hay que olvidar que en la historia de la lucha por los derechos de las personas LGTBI hay mucho sufrimiento, no poca frustración y muchísimas lágrimas. Se trata, a menudo, de una lucha a vida o muerte, y ello en el sentido más literal de la palabra, pues vivir sin poderlo hacer conforme a los propios sentimientos es morir en vida, y porque a muchas personas LGTBI vivir conforme a sí mismos les ha costado la libertad y hasta la vida.

A pesar de todo esto, la comunidad y el movimiento por los derechos LGTBI han dado muestras más que sobradas de resiliencia, de empoderamiento y de perseverancia.

Nos va la vida en ello y por eso nos pasamos la vida luchando.

BIBLIOGRAFÍA

Albelda, R., et al. (2009): *Poverty in the Lesbian, Gay, and Bisexual Community*. Los Angeles: The Williams Institute – UCLA. <https://escholarship.org/uc/item/2509p8r5>

Colina Martín, S. (2020): "La cooperación internacional para el desarrollo y la protección de los derechos de las personas LGTBI: un análisis comparado". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(7), pp. 68–87. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/4812/3798>

Colina Martín, S. (2021): "La cooperación internacional para el desarrollo y la protección de los derechos humanos de las personas LGTBI: una mirada desde la Agenda 2030". *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, publicación anticipada en línea: <http://ried.unizar.es/public/abstracts/lacooperacioninternacional.pdf>

Consejo de Europa (2015): *Recomendación General n° 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)*. <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-n-15-on-combating-hate-speech-adopt/16808b7904>

Dorey, K. (2016): *The Sustainable Development Goals and LGBT Inclusion*. Stonewall International. <https://www.stonewall.org.uk/system/files/sdg-guide.pdf>

FELGTB (2019): *Informe de Delitos de Odio 2019*. Madrid: Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans y Bisexuales. https://felgtb.org/wp-content/uploads/2020/06/INFORME_DELITOSDEODIO2019.pdf

Koehler, D., Harley, G. y Menzies, N. (2018): *Discrimination Against Sexual Minorities in Education and Housing: Evidence from Two Field Experiments in Serbia*. Policy Research Working Paper n° 8504. Washington, DC: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29977/WPS8504.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

MSMGF/ OutRight (2017): *Agenda 2030 for LGBTI Health and Well-Being*. New York/Oakland, CA: The Global Forum on MSM & HIV - OutRight Action Internacional. https://outrightinternational.org/sites/default/files/sdg2030_05052017_0.pdf

O'Malley J. y Holzinger, A. (2018): *Sexual and gender minorities and the sustainable development goals*. Nueva York: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. <https://www.undp.org/publications/sexual-and-gender-minorities>

Ozeren, E. (2014): "Sexual Orientation Discrimination in the Workplace: A Systematic Review of Literature". *Procedia – Sexual and Behavioral Sciences*, 109, pp. 1203-1215. <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S187704281305252X?token=3A2EBB8558F4E5E67E8EC7BDF97C0F67497A9ECBD58497248EC5DB009B0CEF3C87CFC6D17E87E79A39DD743713696C2C&originRegion=us-east-1&originCreation=20210902001102>

2

LA NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA DE DERECHOS HUMANOS

Marta Méndez Díaz

LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

La promoción y protección de los derechos humanos constituye una de las prioridades y un eje sustancial de actuación de la política exterior española. Así se desprende de la Ley 2/2014¹, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y del documento más reciente y destinado a guiar la política exterior española en los próximos años, la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024².

En efecto, el artículo 2 de la Ley 2/2014 (dedicado a los principios y objetivos de la política exterior) establece que la política exterior de España tiene como principios inspiradores “el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos”. Consecuentemente, en su artículo 16 se recoge que la acción exterior en materia de derechos humanos “promoverá la extensión, reconocimiento y efectivo cumplimiento de los principios fundamentales defendidos por la comunidad internacional de Estados democráticos y reconocidos en la propia Constitución Española, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los demás pactos y tratados ratificados por España en esta materia, en especial las Directrices de derechos humanos de la Unión Europea”; y que, “asimismo, promoverá la cooperación internacional en materia de defensa y garantía de los derechos humanos y contará para ello con el trabajo de proyección exterior de los órganos constitucionales”.

Por su parte, la última Estrategia de Acción Exterior, que fija las líneas básicas, principios e instrumentos que guiarán la acción exterior de España en el período 2021-2024, determina que uno de los grandes ejes de actuación de España respecto a los retos globales será “la promoción de unos derechos humanos plenos y garantizados como rasgo distintivo de nuestra acción exterior, incluyendo el apoyo a los procesos de democratización y el impulso a mecanismos más efectivos de defensa y seguridad colectivas, así como el fomento de una política

1. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3248>

2. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf>

exterior feminista e impulsora de la diversidad, de la igualdad y de la no discriminación". Además, reconoce que "España es un referente en la promoción de los derechos humanos, en especial de la igualdad entre mujeres y hombres, la lucha contra la violencia de género, la defensa de la diversidad y los derechos de las personas LGTBI, ámbito en el que ha sido pionera en la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo y la adopción homoparental (...)".

Por eso, la promoción de los derechos humanos, la democracia, la seguridad, el feminismo y la diversidad se constituye en el primero de los cuatro ejes sustantivos de actuación de la política exterior española en la actualidad. Es más, la protección y la promoción de los derechos humanos deben consolidarse como elemento distintivo y definidor de la acción exterior española.

LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Si bien España reconoce, comparte y defiende la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, la realidad de unos recursos humanos y materiales limitados ha hecho necesaria la determinación de prioridades de trabajo. Así, desde hace años, la política exterior española en materia de derechos humanos concentra su actividad y medios en las siguientes áreas prioritarias: lucha contra la pena de muerte; no discriminación por razón de género; derechos humanos al agua potable y al saneamiento; empresas y derechos humanos; derechos de las personas con discapacidad; protección de defensores y defensoras de derechos humanos; no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género.

En este capítulo vamos a concentrarnos en la última de estas prioridades, cuyo lugar en la enumeración no prejuzga ni la importancia ni la relevancia otorgada a la misma, ya que las siete prioridades gozan de la misma atención y dedicación por parte de la Oficina de Derechos Humanos, la unidad administrativa que, con nivel de Subdirección General, se encarga de llevar a la práctica todo lo anteriormente enunciado en materia de derechos humanos en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

LA NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO COMO UNA DE LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Podemos abordar la política exterior de España en materia de diversidad, y más específicamente, en pro del pleno disfrute de los derechos humanos de las personas LGTBI, en dos grandes dimensiones: la bilateral y la multilateral.

Efectivamente, en el ámbito de nuestras relaciones bilaterales con terceros países, España condena las violaciones de los derechos humanos de las personas LGTBI y suscita la cuestión de sus derechos en cuantas oportunidades, formales e informales, se presentan: consultas, diálogos, conversaciones o reuniones de todo tipo, visitas de alto nivel, encuentros en los márgenes de conferencias o cumbres internacionales... Generalmente, las cuestiones de derechos humanos están incluidas en la agenda de este tipo de encuentros, y cuando las circunstancias lo aconsejan, se trata la situación de los derechos humanos de las personas LGTBI. Esas circunstancias no se limitan a la existencia de violaciones de derechos humanos graves y reiteradas (no podemos olvidar que

las relaciones sexuales consensuales entre personas adultas del mismo sexo siguen estando criminalizadas todavía en 69 países, de los cuales seis aplican incluso la pena de muerte), donde resulta obvio que España no puede y no debe callar al respecto, sino también a situaciones en las que, al contrario, la defensa firme y decidida de los derechos humanos de las personas LGTBI en ese país puede motivar una estrategia de colaboración y acción conjunta a nivel bilateral, regional o multilateral.

Generalmente, estas acciones y estrategias de colaboración suelen ser más conocidas que el contenido de aquellas reuniones en las cuales se manifiesta a un país nuestra preocupación por la situación de los derechos humanos de las personas LGTBI y se le pide que cumpla con los compromisos dimanantes de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Ello es inevitable, y en muchos casos hasta necesario, pues las gestiones discretas, aunque no por ello menos firmes, suelen ser más efectivas que las públicas, y contribuyen a minimizar además el riesgo de represalias y reacciones defensivas que podrían poner en marcha las autoridades de un país al sentirse atacadas públicamente.

A medio camino entre la acción bilateral y la multilateral, podríamos enmarcar un instrumento relativamente novedoso y cada vez más útil en el seguimiento de la situación de los derechos humanos en los diferentes países: el mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU o UPR, por sus siglas en inglés). El EPU es una herramienta del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (el principal organismo multilateral, de carácter intergubernamental, en la promoción y protección de todos los derechos humanos a nivel universal) en virtud del cual, cada cinco años, todos los Estados miembros de la ONU (todos, sin excepción) se someten a una especie de *peer review* sobre la situación de los derechos humanos en sus respectivos territorios. Aunque la sesión oral del “examen” es pública y es la parte más visible del proceso, en realidad supone la culminación de varios meses de recopilación y análisis de la situación de los derechos humanos en ese país, tanto por parte del “examinado” como por parte de los “examinadores” (todos los Estados miembros de Naciones Unidas, e incluso la sociedad civil, que puede presentar sus propios “informes sombra”). Al país examinado se le pueden dirigir preguntas y recomendaciones sobre todo tipo de asuntos relacionados con los derechos humanos, recomendaciones que son sistemáticamente recogidas y enumeradas según el país emisor en un informe final que servirá de base a la próxima revisión del país, en un futuro próximo.

España es uno de los pocos países del mundo que participa en este mecanismo haciendo preguntas y planteando recomendaciones a todos y cada uno de los Estados miembros de Naciones Unidas, desde Tuvalu hasta los Estados Unidos de América. Evidentemente, España no realiza las mismas preguntas ni propone las mismas recomendaciones a todos los países, pues es necesario un ejercicio previo de análisis y valoración de la situación de los derechos humanos en cada país específico, del que surgirán los temas en los que España centrará su intervención. Teniendo en cuenta además que el tiempo de intervención de cada país en el examen del Estado objeto del EPU es limitado (en ocasiones, no se cuenta más que con 90 segundos), las recomendaciones españolas suelen oscilar entre tres y seis, y se suelen focalizar en las violaciones de derechos humanos más graves y en aquellos ejes temáticos prioritarios para nuestro país, anteriormente mencionados.

3. <https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx>

Las preguntas y recomendaciones que España ha planteado en el EPU de cada país son públicas y pueden ser consultadas en la página web de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A título de ejemplo, se enumeran a continuación algunas de las recomendaciones planteadas por España a varios países en relación con la diversidad LGTBI y la no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género en los últimos años (entre paréntesis, el país objeto de la recomendación, sesión y fecha del EPU):

- reconocer las uniones civiles entre personas del mismo sexo (Polonia, mayo de 2017)
- aprobar una ley general de lucha contra la discriminación que incluya todos los motivos de discriminación (República de Corea, noviembre 2017)
- eliminar toda disposición legal que justifique la discriminación por cualquier circunstancia personal, incluidas las cuestiones de orientación sexual o identidad de género, como se recomendó anteriormente (Bahamas, enero de 2018)
- prohibir explícitamente cualquier forma de discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género (Kazajstán, noviembre de 2019)
- despenalizar las relaciones homosexuales consentidas, enjuiciar a los autores de las agresiones cada vez más numerosas contra personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, y garantizar que esas personas no sufran discriminación *de iure* o *de facto* (Malawi, noviembre de 2020)
- avanzar en la aprobación de una ley que aplique efectivamente el artículo 60 de la Constitución y adaptar la legislación hondureña a la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a fin de que las personas del mismo sexo puedan contraer matrimonio sin discriminación (Honduras, noviembre de 2020)
- eliminar la obligación impuesta por algunos Estados de someterse a intervenciones quirúrgicas obligatorias para cambiar el sexo indicado en los documentos de identidad (Australia, enero de 2021).

Estas recomendaciones, enunciadas de manera muy esquemática por las limitaciones de tiempo antes mencionadas, pero generalmente muy amplias en su contenido, no son más que sugerencias y consejos. Carecen de toda fuerza vinculante a nivel jurídico, pero no por ello son poco efectivas. El país examinado, además de tener que escuchar todas estas recomendaciones (que pueden llegar perfectamente a un centenar y en las cuales suelen coincidir varios países), tiene luego que valorar cuáles de ellas estaría en disposición de implementar en un futuro próximo. Y es que el mecanismo del EPU no se agota en la sesión oral del examen, sino que, con posterioridad, los Estados examinados deben implementar las recomendaciones aceptadas (no todas, sino solo las que consideran que están en disposición de aplicar y que como tal han aceptado expresamente) y dar cuenta de dicha implementación antes del siguiente ciclo de examen (unos cinco años después aproximadamente, aunque con una revisión intermedia "de seguimiento").

España es consciente de la efectividad y relevancia práctica de este ejercicio y, a pesar del esfuerzo que supone analizar y realizar el seguimiento de la situación de los derechos humanos en los 193 países que forman parte de la ONU, lleva años participado activamente en todos los EPU de todos los países con las correspondientes preguntas y recomendaciones. Aunque no es objeto de este artículo, no podemos dejar de mencionar que España también se ha examinado en este mecanismo en tres ocasiones (2010, 2015 y 2020) y que también en su momento recibió reconocimientos y recomendaciones ligadas a cuestiones LGTBI. Así, por ejemplo, en este

último EPU, cuyo examen oral tuvo lugar el 22 de enero de 2020, Australia reconoció los esfuerzos realizados por España para luchar contra la discriminación por motivos de género, orientación sexual o identidad de género, e Islandia recomendó continuar las iniciativas legislativas de modificación de los requisitos para cambiar la inscripción relativa al sexo en el Registro Civil y de lucha contra la discriminación por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género y características sexuales.

En la esfera multilateral —ámbito en el que la política exterior española despliega su mayor actividad y la más conocida fuera del Ministerio—, este artículo se va a focalizar en los cuatro foros más importantes, tanto por su universalidad como por la relevancia de su trabajo en la promoción y protección de los derechos humanos de las personas LGTBI: el Consejo de Derechos Humanos, la Unión Europea, el Consejo de Europa, y la Coalición por la Igualdad de Derechos.

El Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas es el foro más universal e importante hoy en día en materia de derechos humanos. España ha sido miembro de este Consejo en dos ocasiones: entre 2011 y 2013, y entre 2018 y 2020. En ambas ocasiones, la candidatura presentada por España ha estado focalizada en las prioridades antes mencionadas y, por tanto, ha hecho de la lucha contra la violencia y la discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género una de las líneas distintivas de trabajo durante nuestra membresía en dicho Consejo.

Algunos de los hitos universales de la promoción y protección de los derechos humanos de las personas LGTBI coincidieron con la membresía de España. Así, en 2011, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución A/HRC/RES/17/19⁴ sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, con el voto favorable de España y otros 22 países, pero frente a la oposición de otros 19 países y la abstención de 3.

En 2019, otra reñida votación permitió renovar el mandato del Experto Independiente de Naciones Unidas sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, creado en 2016 mediante otra polémica resolución también del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/32/2⁵). En la renovación del mandato, el voto positivo de España fue igualmente importante (27 votos a favor, contra 12 en contra y 7 abstenciones) para la aprobación de la resolución A/HRC/RES/41/18⁶.

Aunque España no votó a favor de la creación del mandato en 2016 porque no era miembro del Consejo en aquella época, y por tanto, no podía votar (aunque sí copatrocinó la resolución de creación del mandato), fue uno de los más firmes defensores de este mandato, tanto en el seno del Consejo (junio 2016) como posteriormente en la 71ª sesión de la Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas (noviembre de 2016) y en el mismo plenario de la Asamblea General (diciembre de 2016), cuando un grupo de países africanos intentó, a través de sendas enmiendas hostiles, impugnar la legalidad de la creación del mandato, argumentando que la orientación sexual y la identidad de género no eran conceptos universalmente reconocidos y no tenían base legal en el derecho internacional.

4. <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/17/19>

5. <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/32/2>

6. <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/41/18>

España no solamente hizo campaña en contra de esas enmiendas, sino que activamente se alió con muchos otros países y con numerosas organizaciones de la sociedad civil en una histórica campaña para salvaguardar el mandato y defender la autoridad, competencia y legitimidad del Consejo de Derechos Humanos en la creación de mandatos. Desde entonces, España ha mantenido una interlocución fluida y cordial con los dos titulares del mandato que han existido hasta ahora (el profesor tailandés Vitit Muntarbhorn y el actual, el abogado costarricense Víctor Madrigal-Borloz), y sigue apoyando su mandato e interactuando con él en cuantos diálogos interactivos y debates participa, y respondiendo a las solicitudes de información que periódicamente realiza a los Estados miembros de Naciones Unidas para los informes que presenta ante el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General sobre muy diversos temas (impacto de COVID-19, “terapias de conversión”, inclusión social, cultural y económica, recopilación y gestión de datos, reconocimiento legal de la identidad de género y despatologización, panorama de la violencia y la discriminación, despenalización y medidas antidiscriminatorias...). Las aportaciones de España a dichos informes, coordinadas por la Oficina de Derechos Humanos con las aportaciones de numerosos Ministerios y cuantas unidades de la Administración puedan verse concernidas en función de la materia, pueden ser consultadas en la página web de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) dedicada al mandato del Experto Independiente .

En el ámbito de las Naciones Unidas, debemos hacer referencia también al LGBT Core Group, una red informal y heterogénea de países, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otras entidades de la sociedad civil, creada para dar visibilidad y apoyo a las demandas y reivindicaciones de las personas LGTBI. Aunque este grupo no es un órgano u organismo de Naciones Unidas y, por tanto, no tiene una personalidad ni estructura formal, es una red muy activa y con gran visibilidad internacional, especialmente en los actos, conferencias y reuniones que se organizan en la sede principal de Naciones Unidas, en Nueva York. España es miembro desde 2017 y, a través de la Representación Permanente ha participado desde entonces en todos sus eventos de alto nivel y suscrito sus declaraciones conjuntas sobre diversos temas tales como las ejecuciones extrajudiciales y sumarias de personas LGTBI, el VIH y el SIDA, los derechos de las personas LGTBI con discapacidad, las personas jóvenes LGTBI, o los días del Orgullo y el IDAHOT (Día Internacional contra la Homofobia y la Transfobia, por sus siglas en inglés).

Por último, hay dos herramientas específicas de Naciones Unidas que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha utilizado y promocionado incluso dentro de nuestras fronteras. Por un lado, la campaña “Libres e Iguales” de la OACNUDH ⁴ (iniciativa mundial de información pública impulsada desde 2013 para sensibilizar, informar y denunciar la violencia y la discriminación que siguen sufriendo las personas LGTBI); y por otro lado, las normas de conducta empresarial para abordar la discriminación contra las personas LGTBI, más conocidas por su denominación, abreviada, en inglés: *LGBTI Business Standards* ⁵. Estas normas de conducta consisten en cinco conjuntos de medidas concretas para que las empresas adecuen sus políticas y prácticas con los estándares internacionales sobre los derechos humanos de las personas LGTBI, como por ejemplo un trato igualitario en el lugar de trabajo, que las operaciones comerciales no contribuyan a la discriminación contra clientes o proveedores, trabajar con los colaboradores para eliminar las prácticas discriminatorias a lo largo de la cadena de suministro, o defender los derechos de las personas LGTBI en los países donde operan, mediante

7. <https://www.unfe.org/es/>

8. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/LGBTI/Pages/Biz4LGBTI.aspx>

la promoción y el apoyo a las organizaciones locales. Desde 2018, se han organizado varios actos públicos conjuntamente con la OACNUDH y el actual Ministerio de Igualdad, así como diversas organizaciones del sector privado y la sociedad civil como la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), Forética, REDI (Red Empresarial por la Diversidad e Inclusión LGBTI) y la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans y Bisexuales (FELGTB), para presentar y difundir el contenido de esos principios de conducta e incentivar a las empresas a adherirse a ellos para ponerlos en práctica en sus organizaciones.

La interacción y colaboración de la Oficina de Derechos Humanos con las organizaciones de la sociedad civil es constante y muy dinámica. Generalmente, estos contactos son especialmente intensos con las organizaciones no gubernamentales, pero en el ámbito de los derechos de las personas LGTBI se han ampliado significativamente los cauces de diálogo y trabajo conjunto con empresas y el mundo académico, aunando así dos de las prioridades sectoriales antes mencionadas: empresas y derechos humanos, y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género.

En el ámbito de la Unión Europea, España desempeñó un papel muy activo en el proceso de elaboración de las Directrices del Consejo de la UE⁹ para promover y proteger el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las personas LGTBI, orientadas a la acción exterior de la UE y aprobadas en junio de 2013. La base de esas Directrices se encuentra en el Manual para la promoción y protección del disfrute de todos los derechos humanos por el colectivo LGBT adoptado durante la presidencia española del Consejo de la UE en 2010. Ambos documentos tienen por objetivo habilitar a las delegaciones de la UE y orientar a representaciones y embajadas de los Estados miembros en terceros países, no solo para reaccionar ante casos de violaciones de derechos humanos, sino también para dar mayor visibilidad a estas cuestiones en la estrategia de derechos humanos de cada país.

Más recientemente, España ha contribuido a la elaboración y adopción de las Directrices de la UE sobre derechos humanos relativas a la no discriminación en la política exterior, de 2019, que incluyen referencias específicas a la discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género, y a la primera Estrategia de Igualdad LGBTIQ 2020-2025 de la Comisión Europea¹⁰, con la que se busca transversalizar la perspectiva LGTBI en todas las políticas de la UE (migración y asilo, empleo, sanidad, educación, regulación del mercado digital, cooperación penal, negociaciones con países candidatos, etc.).

Es destacable también la gran sintonía política existente entre un país como España, dotado de un Ministerio específico de Igualdad, y la Comisión Europea, que en esta legislatura ha nombrado una Comisaria de Igualdad en sentido amplio (y no solo centrada en la igualdad de género).

Por último, en el ámbito de la Unión Europea, España se encuentra entre el grupo de países que está haciendo actualmente frente a las posiciones retrógradas de varios Estados miembros en relación con la igualdad de género, los derechos sexuales y reproductivos, y la discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género. En efecto, hoy en día, la Unión Europea está encontrando serias dificultades internas para seguir

9. <https://www.unfe.org/es/>

10. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/LGBTI/Pages/Biz4LGBTI.aspx>

abanderando sus tradicionales posiciones vanguardistas en los temas anteriormente mencionados. Si bien es cierto que, desde una perspectiva universal, la UE siendo probablemente la organización regional que más empuja por la igualdad y contra la violencia y la discriminación por cualquier razón, también hay que reconocer que cada vez es más difícil llegar a ciertos consensos al respecto dentro de la Unión Europea y que, en lugar de seguir avanzando, diversos Estados miembros tienen que emplear la mayor parte de los recursos diplomáticos en, al menos, no retroceder.

Otra organización regional en la que también se trabaja por los derechos humanos de las personas LGTBI es el Consejo de Europa. En el seno de esta organización paneuropea son frecuentes y mucho más duros los debates y las negociaciones entre los países más avanzados en materia de igualdad y aquellos que siguen negando algunos de los derechos humanos más básicos a las personas LGTBI en su territorio. Ello se explica en parte por la mayor diversidad geográfica, cultural y social de esta organización, con casi el doble de miembros que la Unión Europea, pese a que, en teoría, todos los Estados miembros del Consejo de Europa comparten una comunidad de valores basada en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Quizás por esta realidad haya que celebrar, con mayor razón si cabe, la reciente creación del Comité directivo de lucha contra la discriminación, diversidad e inclusión (CDADI) del Consejo de Europa, establecido en 2019 para promover la igualdad, la inclusión y la diversidad.

Paradójicamente, el Consejo de Europa fue pionero en las declaraciones políticas por los derechos humanos de las personas LGTBI. En 2010, un año antes de la histórica resolución del Consejo de Derechos Humanos sobre orientación sexual e identidad de género, el Comité de Ministros de esta organización adoptaba una Recomendación¹¹ sobre medidas para combatir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. Cuatro años más tarde, en 2014, nació en su seno una pequeña unidad SOGI (Sexual Orientation and Gender Identity, siglas en inglés para referirse también a las cuestiones LGTBI) con objeto de proporcionar apoyo técnico y experiencia, mejorar los marcos legales e institucionales, fortalecer capacidades, promover el intercambio de buenas prácticas y sensibilizar.

Desde entonces, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha aprobado varias resoluciones sobre la igualdad en la vida privada y familiar, la eliminación de la discriminación contra las personas intersexuales, o la discriminación contra las personas transgénero en Europa. También el Congreso de Autoridades Locales y Regionales ha adoptado resoluciones específicas para garantizar los derechos de las personas LGTBI y proteger la libertad de reunión y expresión para lesbianas, gays, bisexuales y personas trans.

España, como miembro del Consejo de Europa, está presente en todos estos órganos representativos y ha estado siempre a favor de estas iniciativas en pro de la igualdad, la diversidad y contra la discriminación. En el marco del Consejo de Europa se ha integrado recientemente la Red Europea de Puntos Focales LGBTI, una red de representantes intergubernamentales mixta (representantes de las estructuras nacionales que trabajan en cuestiones LGTBI tanto a nivel nacional como internacional) que lleva más de una década compartiendo buenas prácticas en reuniones semestrales abiertas a todos los Estados europeos que los deseen. Durante mucho tiempo, dicha red

11. <https://rm.coe.int/16804e509d>

funcionó con una mínima estructura administrativa, gracias a la generosidad de los Países Bajos, pero con el tiempo se hizo necesaria estructurar dicha red de cooperación, optándose por integrarla en la estructura del Consejo de Europa con el objetivo de apoyar a los expertos gubernamentales en el desarrollo de legislación y políticas para la igualdad y la no discriminación por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género y características sexuales. España fue socio fundador de la Red Europea de Puntos Focales LGBTI a principios de los años 90 y sigue participando en sus reuniones y actividades en el nuevo marco del Consejo de Europa, con representación simultánea y complementaria del Ministerio de Asuntos Exteriores y del ministerio con competencias en la materia a nivel nacional (antiguo Ministerio de Sanidad, actual Ministerio de Igualdad).

Por último, no podemos terminar este capítulo sin hacer referencia a la estructura más novedosa a nivel internacional en favor de los derechos humanos de las personas LGTBI: la Coalición por la Igualdad de Derechos (ERC, por sus siglas en inglés). Efectivamente, desde 2016 España es miembro de esta estructura intergubernamental creada en la Conferencia Mundial sobre derechos humanos de personas LGBTI (Montevideo, julio de 2016) para fomentar la cooperación multilateral y el intercambio de información y buenas prácticas en la defensa y promoción de los derechos de las personas LGTBI.

Se trata de una organización muy nueva y también muy novedosa, pues además de la clásica estructura intergubernamental, cuenta con un componente de sociedad civil muy importante. Si bien las organizaciones de la sociedad civil no pueden ser miembros de la Coalición como tales (la membresía está restringida a los Estados), sí que participan activamente tanto en los cuatro grupos de trabajo creados para avanzar en materia de sensibilización, diálogo y promoción, como en las cumbres bienales y las reuniones de trabajo semestrales. A la sociedad civil se le reconoce unos conocimientos técnicos y una experiencia sobre la materia invaluable, y desde el principio se previó un contacto constante con ella a través de los grupos de trabajo y su presencia y participación activa en las cumbres bianuales.

Por otro lado, la ERC hace de la flexibilidad una de sus principales virtudes: reconoce que no todos los Estados miembros están al mismo nivel en el reconocimiento e implementación de los estándares internacionales de derechos humanos, y por ello, no exige requisitos específicos de adhesión más allá de la firma de sus principios fundacionales y la voluntad de respetar y avanzar en los derechos de las personas LGBTI. Tampoco hay ningún compromiso obligatorio en cuanto a eventuales contribuciones financieras ni una estructura formal que mantener o financiar.

A nivel organizativo, la ERC solo se ha dotado de un órgano plenario, donde estén representados todos los Estados miembros a través de un *national government focal point*, y una Presidencia doble (*Co-chair*), integrada por un país del Norte y otro país del Sur Global, con un mandato inicial de dos años. Para el desarrollo de sus trabajos, sí que se han previsto grupos de trabajo o grupos temáticos, integrados por representantes de los Estados miembros, representantes de la sociedad civil y copresididos por un Estado miembro y un representante de la sociedad civil. En la actualidad, existen cuatro grupos de trabajo: uno sobre Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y Agenda 2030, uno sobre coordinación de donantes, uno sobre diplomacia internacional, y otro sobre legislación nacional y políticas públicas, del que forma parte España.

Hasta la fecha, esta organización solo ha podido celebrar una cumbre bienal (Vancouver, 2018), ya que la pandemia de la COVID 19 frustró la cumbre prevista en Londres en mayo del año pasado (aunque se ha reprogramado

para junio de 2022). Pese a ello, el contacto entre los miembros y con la sociedad civil es constante gracias a una excelente y activa red de comunicación electrónica. Gracias a este foro virtual, la ERC ha podido consensuar y emitir varios comunicados conjuntos sobre temas tan variados como las violaciones de derechos humanos de las personas LGTBI en Chechenia (Rusia), el impacto de la COVID-19 sobre las personas LGTBI, el endurecimiento del Código Penal de Brunei para castigar los actos homosexuales, o la descriminalización de las relaciones sexuales consentidas entre adultos en India, todos ellos firmados y secundados por España.

Los pasados 6 y 7 de julio, en el marco de una conferencia internacional virtual, las actuales copresidencias de la ERC, Argentina y Reino Unido, lanzaron oficialmente la primera Estrategia y Plan de Implementación quinquenal de la organización. Dicho Plan está centrado en 4 objetivos estratégicos para el periodo 2021-2026: eliminar la violencia y la discriminación por razones de orientación sexual o identidad de género; erradicar la criminalización de las personas LGTBI+; avanzar en la implementación y el seguimiento de los ODS para la inclusión de las personas LGTBI+; y ampliar y desarrollar las capacidades de la ERC.

La Estrategia y el Plan ponen de manifiesto las principales fortalezas de esta nueva organización que, por ahora, conserva su carácter dinámico y libre de burocracia; una voz diplomática global y única a favor de la igualdad de las personas LGTBI+ en el escenario internacional; su carácter de foro para reunir recursos diplomáticos y de cooperación al desarrollo; y su cuidado en no duplicar la estructura ni el trabajo de otros grupos ya existentes (como el UN LGBT Core Group o la Red Europea de Puntos Focales LGBTI) y fomentar, en cambio, crear sinergias y apoyos mutuos. Entre los principales desafíos estaría actualmente el de aumentar la diversidad de los miembros de la ERC, para promover acciones y facilitar el aprendizaje entre pares a través del intercambio de buenas prácticas.

CONCLUSIÓN

Como conclusión, podemos afirmar que España está presente en los principales foros multilaterales en los que se está trabajando actualmente en la promoción y protección de los derechos humanos de las personas LGTBI y que esa presencia va acompañada de un trabajo activo y constructivo, tal y como nos ha encomendado la normativa que orienta la acción exterior de España. El compromiso de España con los derechos humanos es uno de los pilares de nuestra actual política exterior y así es reconocida internacionalmente. A España se le considera un socio fiable en materia de derechos humanos, y no solo por la situación de los derechos humanos dentro de nuestras fronteras, sino también por la intensa actividad que venimos desplegando en los últimos años a pesar de los (siempre) limitados recursos humanos y materiales.

3

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO Y LAS PERSONAS LGTBI: UNA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON ENFOQUE DE DERECHOS¹

Sergio Colina Martín y Mar Humberto Cardoso

Más allá de la necesidad de derogar las normativas y erradicar las políticas discriminatorias basadas en la orientación sexual o la identidad o expresión de género, la igualdad real de lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI) requiere de actuaciones en positivo por parte de los poderes públicos. Ello conlleva la adopción, promoción y aplicación de leyes y políticas no discriminatorias que no solo recojan la igualdad formal de derechos, sino que garanticen también unos estándares adecuados de vida y eliminen los obstáculos específicos a los que a menudo, por distintos motivos, muchas personas (incluidas las personas LGTBI) deben de hacer frente para poder tener acceso a servicios básicos y al pleno ejercicio y disfrute de sus derechos humanos.

El Plan de Acción español para la Implementación de la Agenda 2030 afirma que la misión de la cooperación internacional para el desarrollo debe centrarse en favorecer el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y contribuir a erradicar la pobreza, fortalecer la resiliencia de las personas y las comunidades, reducir las desigualdades, defender los derechos humanos y las libertades fundamentales y promover un crecimiento económico inclusivo. Pero esto no podrá realizarse sin tomar en cuenta debidamente la situación de las personas LGTBI en los países socios, sin abordar las dinámicas de exclusión y marginación que puedan afectarles en cada contexto, y sin brindar apoyo técnico y financiero a la puesta en marcha de políticas públicas inclusivas y a la labor de las entidades de la sociedad civil que trabajan para promover cambios políticos e institucionales, económicos, sociales y culturales, que permitan asegurar la protección efectiva de sus derechos.

1. Parte de la información contenida en este capítulo fue inicialmente publicada como artículo en la *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* con el título "La cooperación internacional para el desarrollo y la protección de los derechos de las personas LGTBI: un análisis comparado" (Colina, 2020).

1. ¿POR QUÉ LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LGTBI ES RELEVANTE DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO?

En primer lugar, se trata de una obligación derivada de la adopción de un enfoque basado en derechos humanos (EBDH) en las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ya reconoció la importancia fundamental de los derechos humanos para el desarrollo en 1993, en sus Orientaciones sobre Desarrollo Participativo y Buena Gobernanza. El sistema de Naciones Unidas cuenta desde 2003 con un Entendimiento común sobre el enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación para el desarrollo. En el caso de España, ya el I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 mencionaba como prioridades la defensa de los derechos humanos y el apoyo al estado de derecho y la promoción de la participación social de todas las personas, y el II Plan Director (2005-2008) articulaba una serie de mecanismos para la integración del enfoque de derechos humanos en la política española de cooperación internacional. El actual V Plan Director² afirma expresamente que, con el enfoque basado en derechos humanos, la Cooperación Española promoverá el empoderamiento de todas las personas para el ejercicio pleno de sus derechos, la participación política y la rendición de cuentas, velando por la no discriminación por razón de género, de orientación sexual y de identidad de género, así como por otras razones como la discapacidad, y promoviendo la lucha contra otras formas de intolerancia, con una atención especial a las personas en situación de vulnerabilidad y pertenecientes a minorías.

Este enfoque basado en derechos resulta fundamental a la hora de comprender la necesidad de avanzar en la plena incorporación de la protección de los derechos de las personas LGTBI en las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. Tal y como viene señalando desde hace ya dos décadas el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el EBDH pone de manifiesto que “los derechos humanos y el desarrollo humano consisten ambos en velar por las libertades básicas” —situando a las personas en el centro del desarrollo con el propósito de garantizar el bienestar y la dignidad de todas las personas en todas partes del mundo—, y que “la perspectiva de derechos ayuda a cambiar la prioridad hacia los más desposeídos y excluidos, especialmente a los desposeídos en razón de la discriminación”, de manera que “el desarrollo humano es esencial para hacer realidad los derechos humanos, y los derechos humanos son esenciales para el pleno desarrollo humano” (PNUD, 2000: 2).

Siempre de acuerdo con las Naciones Unidas, el enfoque basado en derechos humanos es un marco conceptual para las políticas y los procesos de desarrollo basado en las normas internacionales de derechos humanos y que, desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y protección de los mismos, de manera que su punto de partida es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y su objetivo es corregir las prácticas discriminatorias y las relaciones injustas y desiguales de poder que obstaculizan los avances en materia de desarrollo (ONU, 2006). Para transformar las relaciones de poder existentes con el fin de eliminar las desigualdades y las discriminaciones, este enfoque se orienta a lograr que las políticas de cooperación internacional para el desarrollo promuevan procesos de fortalecimiento de capa-

2. https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/v_plan_director_de_la_cooperacion_espanola_2018-2021.pdf

ciudades de las personas para que estas puedan exigir sus derechos (de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos), y que apoyen igualmente procesos de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones “para que cumplan con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas” (García y Borja, 2014: 26). Todo esto es especialmente relevante respecto a la toma en consideración de los derechos de las personas LGTBI en las políticas de cooperación internacional en la medida en que el EBDH “pone especial énfasis en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos, basándose en la premisa de que un país no puede avanzar de forma sostenible sin reconocer los principios de derechos humanos (especialmente su universalidad) como principios básicos de gobernabilidad” (Acebal et al., 2011: 27).

Como ya ha quedado de manifiesto en el primer capítulo de este volumen, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha venido a proporcionar un nuevo marco, compartido por la comunidad internacional, con objetivos claramente definidos y un énfasis en “no dejar a nadie atrás” (Mills, 2015). Este marco pone un renovado énfasis en la necesidad de potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, garantizar la igualdad de oportunidades y eliminar todas las leyes, políticas y prácticas discriminatorias. Asimismo, insta a la cooperación internacional a contribuir al logro de esos objetivos también en los países en desarrollo.

Hay igualmente otros motivos, relacionados con la eficacia de la ayuda, por los que las agencias de cooperación para el desarrollo deben prestar una mayor atención a la cuestión de los derechos de las personas LGTBI. En primer lugar, porque ello contribuye a la reducción de las bolsas de pobreza existentes, ya que las personas LGTBI a menudo se ven atrapadas en los ciclos de la pobreza debido a la discriminación social y legal a la que se ven sometidas y que tiene un impacto negativo en sus oportunidades económicas y en su capacidad para acceder a servicios y al ejercicio de derechos humanos básicos relativos a la salud, la educación, el empleo o la vivienda (Armas, 2006). En segundo lugar, porque la discriminación contra las personas LGTBI genera costes económicos y lastres para el desarrollo del conjunto de la sociedad (Banks, 2004; Badgett *et al.*, 2014). Desde un enfoque relativo al capital humano (Berik, Rodgers y Seguino, 2009), la discriminación en el empleo y en el acceso al mercado laboral, por ejemplo, genera que la economía no se beneficie plenamente del potencial humano de las personas LGTBI, sea porque permanecen desempleadas o porque solo pueden acceder a puestos de trabajo en el que no usan plenamente sus conocimientos y habilidades (Becker, 1971; Badgett *et al.*, 2018). En tercer lugar, porque de ese modo se pueden generar sinergias importantes con otras cuestiones prioritarias para las políticas de desarrollo, como la igualdad de género, teniendo que en cuenta que las mujeres a menudo se ven sometidas a discriminaciones múltiples que se pueden ver agravadas por su orientación sexual, y teniendo en cuenta que a menudo los ataques a los que se ven sometidos tanto las líderes sociales como las personas defensoras de los derechos de las personas LGTBI responden a la percepción de que estas ponen en cuestión normas socioculturales establecidas respecto a la feminidad o la masculinidad, el rol de hombres y mujeres en la sociedad o la orientación sexual normativa (GIZ, 2015: 2).

Cada vez hay más datos e investigaciones disponibles sobre cómo las personas LGTBI se ven afectadas por la pobreza, tanto en general (Banco Mundial, 2013; Badgett, 2020) como en contextos geográficos específicos (Nyeck y Shepherd, 2019; IDS/GALANG, 2015; Bailey, 2013; Jaime, 2013). Sin embargo, a menudo se sigue enarbolando el argumento de que las personas LGTBI son un grupo relativamente pequeño en cualquier sociedad para descartar la necesidad u oportunidad de que la cooperación para el desarrollo se ocupe de ellas, o para que lo haga de forma específica, argumentando que los programas de desarrollo tradicionales, al dirigirse al conjun-

to de la población (sin mayores consideraciones), también benefician en última instancia a las personas LGTBI. A ello cabría responder, por un lado, que como hemos visto anteriormente, desde una perspectiva de derechos humanos resulta irrelevante si muchas o pocas personas se identifican como LGTBI, sino que lo importante es solo si sus derechos son vulnerados de manera persistente como consecuencia de discriminaciones estructurales basadas en la orientación sexual o la identidad de género, reales o percibidas. Por otro lado, respecto al potencial “efecto de goteo” de programas que no tengan en cuenta las barreras a las que se enfrentan en determinados países las personas LGTBI, diversos estudios demuestran que es cuanto menos dudoso que las mejoras en el sistema educativo y la situación económica de un país proporcionen a estas personas, de manera automática, un mejor acceso a la educación o los puestos de trabajo, debido a la alta estigmatización a que a menudo están sujetas y a los obstáculos existentes para acceder a los servicios sociales en condiciones de igualdad con las demás personas (Kämpf, 2015: 21).

En resumen: al tomar en cuenta la situación de las personas LGTBI en las políticas de cooperación para el desarrollo es importante hacerlo desde una visión multidimensional de la pobreza, no meramente económica, y recordar que se trata ante todo de un tema de derechos humanos, pero también de una herramienta efectiva de lucha contra la pobreza, de un elemento necesario para la consecución de avances en materia de igualdad de género, y de una dimensión esencial de buena gobernanza democrática (SIDA, 2010c).

2. ¿CÓMO HAN ENFOCADO HASTA EL MOMENTO LAS PRINCIPALES AGENCIAS ESTATALES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL LA INCORPORACIÓN DE LA DIVERSIDAD AFECTIVA, SEXUAL Y DE GÉNERO A SUS POLÍTICAS DE DESARROLLO?

A pesar de que, de manera general, el apoyo a las cuestiones relacionadas con la inclusión y los derechos de las personas LGTBI es una parte bastante insignificante de los presupuestos de los donantes internacionales (Samelius y Wagberg, 2005: 30), tradicionalmente se ha considerado que los principales financiadores estatales de este tipo de proyectos dentro de la cooperación internacional para el desarrollo eran los países nórdicos (Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca), Reino Unido, Países Bajos, Canadá, Alemania y Estados Unidos (GPP/Funders for LGBTQ, 2020)⁷. A ellos habría que añadir, sin duda, a la Unión Europea como actor global. Sin embargo, se trata todavía de una apreciación estimativa que no es fácil corroborar con cifras consolidadas y homogéneas.

En **Estados Unidos**, el presidente Obama firmó en 2011 un memorando presidencial que instaba a todos los departamentos y agencias federales, incluida la agencia de cooperación internacional para el desarrollo estadounidense (USAID), a integrar la promoción y protección de los derechos de las personas LGTBI en su acción, y en 2015 creó, dentro del Departamento de Estado, la figura de un Enviado Especial para los Derechos de las Personas LGTBI. En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, en una primera fase, USAID comenzó a impulsar acciones de capacitación y formación e iniciativas para promover marcos y normativas que incluyeran

3. Dependiendo de los periodos analizados y las fuentes empleadas, el liderazgo en volumen de fondos dedicados a países en desarrollo oscila entre Suecia y Países Bajos (GPP/Funders for LGBTQ, 2020; GPP/Funders for LGBTQ, 2020), aunque otros autores sitúan en cambio a la cabeza al Reino Unido y Estados Unidos (Samelius y Wagberg, 2005: 30).

el principio de no discriminación en el empleo, en el marco de su estrategia general en materia de democracia, derechos humanos y gobernabilidad (USAID, 2013). En 2014, la agencia aprobó el documento estratégico *LGTBI Vision for Action: Promoting and supporting the inclusion of lesbian, gay, bisexual, and transgender individuals*, valorado como un paso adelante en lo relativo a las acciones orientadas a garantizar la salud, la seguridad y la prosperidad de estas personas, consideradas como altamente vulnerables en muchos países. Dicho documento aborda la cuestión de la igualdad como una cuestión de derechos humanos de las personas LGTBI, y también como un elemento imprescindible para un desarrollo sostenible del conjunto de las sociedades de los países en desarrollo. Asimismo, señala los siguientes elementos esenciales para su trabajo en este sentido: tener en cuenta el contexto cultural y del país en cuestión; integrar las cuestiones LGTBI en el conjunto del trabajo de USAID; apoyar directamente a las comunidades LGTBI locales; y promover alianzas y “campeones” (USAID, 2014).

En cuanto a los instrumentos de ejecución, USAID gestiona algunos programas regionales (entre ellos, los programas “Being LGTBI”) y participa en una serie de plataformas o alianzas público-privadas de ámbito global. En este sentido, cabe destacar el LGTBI Global Development Partnership, creado conjuntamente por USAID y la agencia sueca de cooperación internacional para el desarrollo (SIDA), integrado por numerosas organizaciones de la sociedad civil, incluidas ONG, sector privado y academia. Sus principales objetivos han sido fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo, capacitar a líderes LGTBI para que puedan participar de manera efectiva en los procesos públicos de toma de decisiones, realizar investigaciones para contribuir a impulsar políticas y programas nacionales, regionales y globales inclusivos, y promover el empoderamiento económico de las personas LGTBI a través del emprendimiento y los negocios.

En 2016, la Agencia dio un paso más en la transversalización de un enfoque inclusivo en todos los aspectos de su funcionamiento y de sus intervenciones al aprobar reglamentos internos que incorporaban de forma expresa la orientación sexual a los elementos incluidos en las cláusulas de prohibición de discriminación que USAID emplea respecto a las entidades receptoras de sus subvenciones. De este modo, se impide que pudiera llegar a ser (o seguir siendo) receptora de fondos cualquier entidad que discriminara a excluyera a determinadas personas beneficiarias, o potenciales beneficiarias, con medidas que pudieran impactar negativamente o negar el acceso equitativo a los beneficios o servicios con base en factores como la etnia, la religión, el origen nacional, la discapacidad, la edad, y desde ese momento también la orientación sexual o la identidad de género, entre otras.

En 2018, USAID aprobó una guía para la integración de enfoques inclusivos de desarrollo a lo largo del ciclo del proyecto, con orientaciones para todas las fases de la política de cooperación, desde la programación hasta la implementación en el terreno. La guía entiende por desarrollo inclusivo el planteamiento según el cual toda persona, independientemente de su identidad, es fundamental en la transformación de sus propias sociedades y su inclusión a lo largo del proceso de desarrollo conduce a mejores resultados. El documento pone el foco en el trabajo con los grupos o colectivos marginalizados, entendiendo por tales a las personas a las que normalmente se les niega el acceso a protección legal y a la participación económica y social, ya sea en la práctica o en principio, por razones históricas, culturales, políticas u otras razones contextuales, y que por tanto a menudo sufren discriminación en la aplicación de leyes y políticas o en el acceso a recursos, servicios y protección social, pudiendo ser objeto de persecución, acoso y violencia. La guía señala que, a menudo, estos colectivos pueden incluir, entre otros, a mujeres y niñas, personas con discapacidad, personas LGTBI, personas desplazadas, migrantes y refugiadas, individuos y comunidades indígenas, minorías religiosas o étnicas, etc.

El 4 de febrero de 2021, el presidente Biden publicó un memorando presidencial (*Memorandum on Advancing the Human Rights of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, and Intersex Persons Around the World*), retomando, una década más tarde, el ya citado memorando de 2011 del presidente Obama. El documento declara como prioridad de la política estadounidense promover el fin de la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género o características sexuales, y asumir un liderazgo destacado en la promoción de los derechos humanos de las personas LGBTQI+ alrededor del mundo. En el ámbito de la cooperación internacional, el memorando conmina a las agencias involucradas en programas de desarrollo a expandir de manera continuada sus esfuerzos de diálogo con los gobiernos socios y de apoyo a la sociedad civil y el sector privado para promover el respeto por los derechos humanos de las personas LGBTQI+ y combatir la discriminación. El documento también se refiere a la toma en consideración, en todos sus programas y a la hora de tomar decisiones de financiación, del impacto en derechos humanos de las acciones de la Agencia, incluidos los derechos de las personas LGBTQI+.

Las organizaciones de la sociedad civil estadounidense han reaccionado subrayando que hasta ahora los fondos para apoyar a las personas LGBTQI+ y las organizaciones de primera línea que les prestan servicios han sido escasos (incluido en el contexto de la respuesta frente a la pandemia de COVID-19). Se ha puesto de relieve que inversiones presupuestarias anuales sostenidas y significativas resultan fundamentales para contribuir de manera efectiva a proteger los derechos humanos y promover la no discriminación, y se ha reclamado a la nueva Administración que el presupuesto presidencial para el año fiscal 2022 asigne al menos 30 millones de dólares al Fondo de Igualdad Global (al que nos referiremos en detalle más adelante), a través del Departamento de Estado, y otros 30 millones al Programa de Protección de Personas LGBTI de USAID (que este año fiscal recibió 6 millones de dólares), considerados necesarios para poder satisfacer las demandas a nivel global identificadas por las embajadas y los expertos de USAID en el terreno (Council for Global Equality, 2021).

En el caso del **Reino Unido**, la toma en consideración de la diversidad afectiva, sexual y de género en la política de cooperación para el desarrollo se había venido construyendo esencialmente sobre la premisa de que solo es posible promover un desarrollo verdaderamente sostenible mediante la protección de los derechos humanos y la inclusión de todas las personas. Así, el foco teórico de los actores públicos estatales de la cooperación para el desarrollo se ha centrado sobre todo en la exclusión social, tanto mediante el análisis de la situación existente en los distintos países socios como desde el punto de vista del diseño de políticas que promuevan la “inclusión social” y la “cohesión social” (Beall y Piron, 2005). Más recientemente, el entonces Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), actualmente integrado en el Foreign, Commonwealth & Development Office, empezó a centrar su narrativa también en el apoyo a gobiernos y sociedad civil para “construir economías y sociedades abiertas” que garanticen a la ciudadanía “libertad, dignidad e instituciones inclusivas y responsables” (DFID, 2005), incluyendo en dicha visión el objetivo de asegurar, de manera transversal, que todos los colectivos puedan participar en los beneficios del desarrollo (independientemente también de su orientación sexual o identidad de género).

La aproximación británica parte de la base de que los avances en la situación de las personas LGTBI en los países socios se producirán necesariamente a través de procesos locales, que promuevan cambios en las actitudes sociales y la consecución de un mayor apoyo político a las cuestiones de derechos humanos de las minorías. En consecuencia, su acción se ha centrado en cuestiones como la elaboración de una narrativa clara sobre la no discriminación y el desarrollo, la identificación de voces del Sur Global que aborden estos temas y el

apoyo a líderes emergentes en este ámbito, así como el establecimiento de nuevas relaciones con la sociedad civil y el sector privado para incrementar la influencia sobre los decisores políticos y sobre la opinión pública.

Sin embargo, en 2016, un informe del grupo interparlamentario sobre derechos LGTBI a nivel global llamó la atención sobre la necesidad de tomar medidas para garantizar que el enfoque teórico adoptado por el DFID se tradujera en acciones concretas que beneficiaran de manera efectiva la vida de las personas LGTBI en el mundo. Más concretamente, se hacía eco de las críticas de investigadores y sociedad civil sobre la falta de recursos reales, y abogaba tanto por la necesidad de inversiones significativas en la creación de capacidades internas para la implementación de este enfoque (desarrollando la debida capacitación técnica y orientaciones específicas para el personal en el terreno) como por la creación de mecanismos de financiación específicos para apoyar de forma directa a las organizaciones de derechos humanos y asociaciones de personas LGTBI. También solicitaba que el DFID se asegurase de que su enfoque se integra adecuadamente en las actuaciones en cada uno de los países socios (APPGLGTBI, 2016).

En 2017, el DFID lanzó su primera convocatoria de propuestas para abordar la inclusión de las personas LGTBI en las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. Este mecanismo ha permitido financiar acciones desarrolladas por una plataforma de entidades tanto británicas como africanas en países como Nigeria, Senegal, Mozambique, Kenia o Zambia.

Los **Países Bajos** consideran tanto la salud y derechos sexuales y reproductivos como los derechos humanos de las personas LGTBI como prioridades de la política internacional para el desarrollo. La cooperación holandesa cuenta con una considerable tradición en la defensa de los derechos de las personas LGTBI, “la importancia de la autodeterminación con respecto a la sexualidad” y “la importancia de una atmósfera en la cual todos los aspectos de la sexualidad puedan ser discutidos libremente” (Spitz *et al.*, 2013: 18). El Gobierno de los Países Bajos afirma centrar su acción internacional en este ámbito en promover un compromiso sostenido y coherente con la lucha contra la discriminación en el marco de la Unión Europea; impulsar el intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de protección de los derechos de las personas LGTBI con los países socios; apoyar en su labor en este ámbito a organismos multilaterales; y proporcionar apoyo financiero, a través de sus embajadas, a las organizaciones LGTBI locales en aquellos países donde las personas LGTBI se encuentren en mayor riesgo (Huiskes y Reinders, 2018: 19-20).

En 2011, el Ministerio de Relaciones Exteriores puso en marcha el programa *Bridging the Gaps*, orientado a luchar contra el VIH y el SIDA desde una perspectiva de derechos humanos y de acceso igualitario a servicios de salud de calidad. Como parte de ese esfuerzo, el programa impulsó durante la última década proyectos orientados a luchar contra la estigmatización y la discriminación contra las personas LGTBI en países en que estas tienen acceso limitado a la atención médica esencial (incluyendo la prevención, el tratamiento, la atención, el apoyo y otros servicios) y, por tanto, son más vulnerables a la infección por VIH y al SIDA. En países como Botsuana, Kenia, Mozambique, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zimbabue, Indonesia, Vietnam o Costa Rica, el programa (que concluyó en diciembre de 2020) logró llevar a cabo actividades de empoderamiento comunitario, fortalecimiento de servicios esenciales de salud y medidas de sensibilización y formación para lograr avances en la protección de los derechos de las personas LGTBI, especialmente en el acceso a servicios sanitarios públicos (Aids Fonds, 2013; Fournier y Garron, 2015; De Vries *et al.*, 2019).

En el ámbito escandinavo, **Suecia** ha sido un país verdaderamente pionero (Nilsson et al., 2014). De acuerdo con las autoridades suecas, los derechos humanos de las personas LGTBI han sido una prioridad de la política exterior del Gobierno desde 2009 (SIDA, 2014), pero ya en 2003, el Parlamento aprobó una Política para el Desarrollo Global que recogía expresamente que dicha política debe enfocarse a asegurar que todas las personas vean garantizados sus derechos sin distinciones (incluyendo por razón de su orientación sexual o identidad de género) y que la aplicación del enfoque de derechos debía centrarse específicamente en los grupos e individuos discriminados, excluidos y marginalizados.

Entre 2012 y 2014, la agencia sueca de cooperación internacional para el desarrollo (SIDA) elaboró y publicó una serie de análisis por regiones y por países⁸ acerca de la situación de los derechos de las personas LGTBI, de las principales organizaciones de la sociedad civil activas en cada uno de ellos y de los principales ámbitos en los que SIDA entiende que podría tener mayor impacto en la mejora de la protección de estos derechos a través de su acción de cooperación para el desarrollo (SIDA, 2014). Posteriormente, en su *Estrategia para la cooperación al desarrollo en los ámbitos de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho para el periodo 2018–2022*, el Gobierno sueco reiteró que el enfoque de derechos en el ámbito de la cooperación significa que los derechos humanos y la democracia se consideran fundamentales para el desarrollo, y que este enfoque implica dar visibilidad a las personas y grupos que son discriminados, excluidos y marginados, de modo que todas las personas, independientemente de su género, edad, discapacidad, etnia, religión u otra creencia, orientación sexual o identidad o expresión de género, puedan disfrutar plenamente de sus derechos (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2017).

Además del elevado y sistemático nivel de compromiso del Gobierno sueco (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2006) y de sus agencias, incluida la de desarrollo (SIDA, 2010a; SIDA, 2010b), Suecia cuenta con una de las organizaciones de la sociedad civil más potentes en materia de derechos de las personas LGTBI a nivel internacional: la federación sueca para los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero y *queer* (RFSL) se suele considerar, junto a ILGA y Outright International, como uno de los principales actores de la sociedad civil a nivel global en este ámbito (RFSL, 2008; RFSL 2018). SIDA ha financiado diversos proyectos ejecutados por esa federación en distintos países en desarrollo, entre los que destacan iniciativas como “LGBTI Voices” o “Rainbow Leaders” (SIDA, 2017).

En el caso de **Dinamarca**, su estrategia para la cooperación al desarrollo de 2012 (titulada *The Right to a Better Life*) supuso la primera vez en que en dicho país se mencionaba de forma explícita un documento de este tipo la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género. La estrategia basaba sus líneas de acción en los principios de no discriminación, participación, apertura y responsabilidad en todas las etapas de la cooperación, e incorporaba una referencia expresa al hecho de que la falta de voluntad o de colaboración por parte de las instituciones de los países socios para mejorar la situación de los derechos humanos y combatir las violaciones sistemáticas de los mismos podrían tener consecuencias para la continuidad de la cooperación al desarrollo danesa en esos países (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2012).

5. Incluyendo una amplísima lista de países, entre los que destacan Burkina Faso, República Democrática del Congo, Etiopía, Kenia, Liberia, Mali, Mozambique, Ruanda, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabue en África Subsahariana; Afganistán, Bangladesh, Camboya y Myanmar en Asia; y Colombia y Guatemala en América Latina.

En 2018, Exteriores aprobó un *Plan de acción para promover la seguridad, el bienestar y la igualdad de oportunidades de las personas LGTBI 2018-2021*, con un capítulo dedicado a la “responsabilidad internacional y la cooperación”. En el ámbito de las políticas de desarrollo, el plan menciona un proyecto en Uganda, en el que se había financiado a la ONG LGBTI Denmark para realizar 12 talleres destinados a combatir la discriminación que enfrentan las personas LGBTI+ y “cerrar la brecha entre las personas LGBTI+ y la comunidad circundante”. También incluye la decisión de priorizar, en el marco del Danish-Arab Partnership Programme 2017-2021, la mejora de las condiciones de vida de las personas LGTBI en Oriente Medio y el Norte de África, financiando nuevamente LGBTI Denmark para apoyar a su vez a organizaciones locales mediante la capacitación en ámbitos como la gestión de proyectos, la gestión de recursos financieros y el fortalecimiento organizativo (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2018).

En **Noruega**, el Ministerio para la Infancia y la Igualdad adoptó la estrategia *Improving quality of life among lesbians, gays, bisexuals and trans persons 2009-2012*, cuyo último apartado está dedicado a la esfera internacional, bajo el título “Norway in the international community – combating discrimination of sexual minorities”. En él se incluía una breve referencia a las políticas de desarrollo (“los objetivos de la política de desarrollo implican la promoción de la tolerancia hacia las variaciones en la orientación y la expresión sexuales, así como la despenalización y la lucha contra todas las formas de discriminación y estigmatización de las personas en base a su orientación o expresión sexual”) y dos medidas específicas: mantener un diálogo estrecho con las agencias noruegas que trabajan en la mejora de las condiciones de vida y en la protección de los derechos de las personas LGBTI en otros países, y dar apoyo “financiero y moral” a organizaciones e iniciativas que promuevan los derechos de las personas LGTB.

Este mismo Ministerio publicó en 2016 el nuevo plan de acción del Gobierno contra la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad o expresión de género para el periodo 2017-2020, bajo el título *Safety, diversity, openness*. En el apartado dedicado a los esfuerzos en el ámbito internacional se incluía una línea de apoyo a los derechos humanos de las personas LGBTI en la política de desarrollo, estableciendo y manteniendo alianzas con organizaciones LGBTI internacionales. Más concretamente, el plan señalaba que las embajadas noruegas prestarían apoyo financiero, en el marco de proyectos de cooperación para el desarrollo, a organizaciones LGBTI locales. Por otro parte, establecía como prioridad los esfuerzos en el ámbito educativo, subrayando que Noruega desea desempeñar un papel de liderazgo en el impulso internacional para garantizar una educación adecuada para todas las personas, con especial énfasis en la inclusión de grupos vulnerables, y señalando que la UNESCO reconoce que la homofobia y la transfobia son un problema importante en el sector educativo. En ese sentido, anunciaba que Noruega emprendería esfuerzos internacionales para tratar de abordar dicho desafío e identificar las medidas apropiadas para prevenirlos, a partir de las mejores prácticas disponibles (Ministerio de Infancia e Igualdad de Noruega, 2017).

Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores, del que depende la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD), publicó el documento *Human rights, sexual orientation and gender identity. Guidelines for the Norwegian foreign service*. Este no incluye ninguna mención específica a la política de cooperación internacional para el desarrollo como tal, pero sugiere la utilización de fondos para apoyar la realización de talleres de formación y el trabajo en red de las entidades locales y, en aquellos países donde las organizaciones LGTB estén más establecidas, también para apoyar la puesta en marcha y el mantenimiento de centros de recursos que puedan proporcionar una base segura en un entorno hostil.

Además, el Ministerio ha incluido la cuestión en sus sucesivos planes de acción para la igualdad de género y los derechos de las mujeres en la cooperación para el desarrollo, en los que se hace explícito el compromiso de Noruega con la lucha para prevenir todas las formas de discriminación y estigmatización debido a la orientación sexual o la identidad de género y con lograr avances a nivel internacional que permitan garantizar el derecho de las mujeres a tener control y tomar decisiones sobre su sexualidad de una forma libre de coacción, violencia o discriminación. Los documentos señalan, en primer lugar, que este derecho se aplica a todas las mujeres independientemente de su orientación sexual o identidad de género, y por otro lado, que este enfoque implica necesariamente que tanto mujeres como hombres deben poder decidir libremente si quieren casarse, con quién quieren casarse y con quién tienen relaciones afectivas o sexuales.

Noruega apoya varios fondos multidonantes que financian, en convocatorias de concurrencia competitiva, a asociaciones y personas defensoras de los derechos de las personas LGTBI. Destaca, por ejemplo, el Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity Fund (también conocido como International LGBTI Fund), lanzado durante el Congreso Mundial sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género por Francia y los Países Bajos, y cuya gestión financiera y operativa fue confiada a la entidad pública francesa de cooperación internacional Expertise France. El fondo supuso un marco innovador para la colaboración público-privada (Estados, asociaciones, fundaciones), permitiendo a los donantes trabajar junto con asociaciones LGTBI clave y organizaciones de derechos humanos para apoyar a asociaciones locales en países donde estas tienen serias dificultades para llevar a cabo su tarea, y poniendo en marcha herramientas de sensibilización pública para el cambio a medio y largo plazo. Noruega también apoya el Global Equality Fund, iniciativa público-privada en la que participan los Gobiernos de Alemania, Argentina, Australia, Canadá, Chile, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Italia, Montenegro, Países Bajos, Noruega, Suecia, Uruguay y Estados Unidos, así como varias entidades LGTBI y empresas. Las convocatorias más recientes (2020-2021), además de introducir la respuesta frente al COVID-19, establecen los siguientes ámbitos temáticos: la lucha contra todo tipo de violencia, incluyendo la intimidación, el acoso, los abusos y la violencia sexual; el acceso a la justicia; la inclusión social; y el empoderamiento de organizaciones y movimientos inclusivos.

En cuanto a **Francia**, la cooperación francesa ha sido especialmente activa en el apoyo a asociaciones de defensoras y defensores de los derechos de las personas LGTBI en los países francófonos en desarrollo, a través de un proyecto encomendado a la ONG Solidarité Internationale LGBTI. Asimismo, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) ha impulsado acciones de mejora del acceso a la prevención y el tratamiento frente a infecciones de transmisión sexual en colectivos vulnerables en África y el Caribe, con especial énfasis en las personas LGTBI. Además, como ya se ha mencionado, cofundó en 2009 el Fondo de Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género, que canalizar apoyo técnico y financiero a asociaciones locales en países de África, América Latina y Asia mediante convocatorias periódicas orientadas a proyectos de sensibilización e incidencia en la opinión pública, apoyo intrafamiliar y acciones en favor de la despenalización.

En **Alemania**, el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo publicó en 2011 una estrategia de derechos humanos en la política de cooperación para el desarrollo alemana que incluye de forma expresa el respeto, protección y promoción de los derechos humanos de las personas LGTBI, y hace un llamamiento a los actores de desarrollo a abordar las causas profundas de la discriminación contra estas personas de la misma manera en que se promociona la mejora de las condiciones de vida de otros grupos discriminados, excluidos o estigmati-

zados (BMZ, 2011). A partir de ahí, la Agencia de Cooperación para el Desarrollo (GIZ) puso en marcha algunas iniciativas destacadas a nivel bilateral.

Un ejemplo interesante es el proyecto ‘Strengthening human rights in Uganda’, iniciado en 2013, y que luego tuvo continuidad, a partir de 2017, a través del pilar de derechos humanos del programa “Strengthening governance and civil society”. El proyecto ha trabajado con la Comisión de Derechos Humanos y con la Comisión para la Igualdad de Oportunidades de Uganda para fortalecer sus capacidades y para facilitar el intercambio de información, experiencia y buenas prácticas con otras instituciones africanas de derechos humanos, y puso en marcha programas de fortalecimiento de la sociedad civil ugandesa para combatir la discriminación en ámbitos como la educación, además de apoyar iniciativas de litigio estratégico. La GIZ considera como una de las principales lecciones aprendidas la conveniencia de colocar el foco de la narrativa de estas iniciativas ante las autoridades y la opinión pública ugandesas no tanto como una cuestión de promoción de los intereses específicos de la comunidad LGTBI, sino como una herramienta de apoyo a las autoridades para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, y de centrar por tanto los objetivos en la legislación nacional y su coherencia con los tratados internacionales de derechos humanos con los que Uganda se ha comprometido. De ese modo, el proyecto trató de sustraerse a debates referidos a la cultura o los valores sociales para poner el énfasis en los marcos normativos y en el cumplimiento de obligaciones internacionales relativas a la no discriminación (GIZ, 2019).

En marzo de 2021, el Gobierno Federal ha aprobado y publicado su estrategia para la inclusión LGTBI en la política exterior y la cooperación para el desarrollo, con la que pretende dar un perfil más elevado al compromiso de Alemania con la prevención de la discriminación por razones de orientación sexual, identidad de género o características sexuales y con la consecución de la igualdad de derechos para las personas LGTBI en el mundo, a partir de demandas clave trasladadas por las entidades de la sociedad civil. Los principales objetivos anunciados son, por un lado, integrar de manera transversal las preocupaciones relativas a los derechos de las personas LGTBI en todas las instituciones involucradas en la política exterior alemana y la cooperación oficial al desarrollo, así como en sus procedimientos y actividades (incluyendo una intensificación de los informes de las embajadas alemanas sobre la situación en los diversos países socios), y por otro lado, reforzar la promoción de medidas que ayuden de forma directa y sostenible a mejorar el trabajo de la sociedad civil por los derechos humanos de las personas LGTBI. De acuerdo con el documento, el Gobierno busca ampliar el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con los derechos humanos de las personas LGTBI, contribuyendo al desarrollo de capacidades en estas organizaciones, así como su trabajo en red y las iniciativas de diálogo y de cooperación a nivel local, nacional, regional e internacional. Con ello se pretende fortalecer las oportunidades económicas de las personas LGTBI y su participación social, cultural y política, reforzando su capacidad de participación de en los procesos de toma de decisiones.

La estrategia reitera explícitamente el compromiso de Alemania con el objetivo del acceso universal a los derechos y a la salud sexuales y reproductivos, incluyendo el acceso no discriminatorio a información y servicios relacionados con la salud y los derechos sexuales y reproductivos, a servicios de salud basados en las necesidades de las personas, métodos de prevención del VIH, y protección contra la violencia sexual y las prácticas nocivas. La estrategia es clara al subrayar que, al sopesar los posibles riesgos de las actividades emprendidas en el marco de la política de cooperación para el desarrollo, el Gobierno Federal tomará en consideración, en el análisis de riesgos de derechos humanos, el impacto sobre las personas LGTBI, incluidas las que sufren discriminación múltiple. Asimismo, es explícita en su compromiso con el principio de que las organizaciones y activistas LGTBI deben ser

consultadas siempre sobre la planificación y la implementación de medidas concretas. La estrategia señala que la protección contra la violencia suele ser una buena forma de participar como socios con actores que “se muestran escépticos sobre la igualdad de derechos para las personas LGTBI”, y reitera que los derechos humanos son parte integral de las negociaciones intergubernamentales sobre la cooperación para el desarrollo con los gobiernos socios, aunque especifica que la manera en que la cuestiones relacionadas con las personas LGTBI puedan y deban plantearse explícitamente dependerá del contexto específico (Gobierno Federal de Alemania, 2021).

Por último, el caso de *Canadá* tiene un interés añadido en la medida en que vincula expresamente la apuesta por reforzar la incorporación de la diversidad afectiva, sexual y de género en la cooperación para el desarrollo con la nueva política exterior feminista impulsada por el Gobierno. De hecho, la política de cooperación internacional feminista lanzada en junio de 2017 marcó la primera vez en que la orientación sexual y la identidad de género eran mencionadas de forma expresa en un documento programático de la cooperación canadiense, desde el postulado de que un enfoque feminista no consiste únicamente en poner el foco en las mujeres y las niñas, sino que lanza también un mensaje claro de igualdad plena y es por tanto especialmente eficaz a la hora de abordar las causas profundas de la pobreza (la desigualdad y la exclusión) porque se basa en el empoderamiento de todas las personas que se enfrentan a la discriminación y a los problemas socioeconómicos derivados de la marginación por razón de su sexo, identidad de género, orientación sexual, origen nacional o étnico, religión, idioma, capacidad, estatus migratorio o condición de persona refugiada (Global Affairs Canada, 2017).

En febrero de 2019, la ministra de Desarrollo Internacional y el entonces asesor especial del primer ministro para Asuntos LGBTQ2I⁹ anunciaron conjuntamente un nuevo programa orientado específicamente a promover los derechos humanos y a mejorar las condiciones socioeconómicas de las personas LGBTQ2I en los países en desarrollo. El programa está dotado con 30 millones para los primeros 5 años y con un compromiso de financiación de 10 millones para cada año posterior. Aún es pronto para contar con evaluaciones detalladas de la forma en que estos compromisos se están plasmando en proyectos concretos y de su impacto, pero algunos análisis académicos ya han señalado la conveniencia de que el Gobierno adopte medidas concretas para incorporar también la diversidad afectiva, sexual y de género en sus programas de cooperación no enfocados específicamente en los colectivos LGTBI, especialmente en el ámbito de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, así como para prohibir la financiación de organizaciones que no garanticen la no discriminación en el desarrollo de sus tareas (Aylward y Brown, 2020).

3. EL CASO ESPAÑOL

España cuenta con una legislación muy avanzada en cuanto al reconocimiento de los derechos de las personas LGTBI, siendo el tercer país del mundo en haber reconocido (en 2005) el derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo. Esto ha tenido parcialmente su reflejo en la política exterior española, en el marco de la cual podrían señalarse una serie de hitos. En 2016, España participó en la Conferencia Mundial sobre

6. “Lesbian, gay, bisexual, transgender, queer, 2-spirit and intersex”: https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/rights_lgbti-droits_lgbti.aspx?lang=eng

derechos humanos de las personas LGBT, celebrada en Montevideo. De ella surgió la Coalición por la Igualdad de Derechos (Equal Rights Coalition), de la que es miembro fundador. La coalición, que aúna a Estados, organizaciones de la sociedad civil y organismos multilaterales, tiene como objetivo fomentar la cooperación y el intercambio de información y buenas prácticas en materia de defensa de los derechos LGTBI. También en 2016, España copatrocinó la Resolución por la que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció el mandato de un Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género (IESOGI). Además, desde 2017, España también es parte del *LGBT Core Group* de Naciones Unidas, una red informal para dar visibilidad y apoyo a las demandas de protección y promoción de los derechos de las personas LGTBI.

En septiembre de 2018, la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados aprobó una Proposición No de Ley (PNL) por la que se instaba al Gobierno a “impulsar proyectos de cooperación que defiendan y reconozcan los derechos humanos de las personas LGTBI”. Con relación a la acción de la Cooperación Española en materia de derechos de las personas LGTBI, el V Plan Director (2018-2021) hace una breve mención a la no discriminación por razón de orientación sexual en el marco del enfoque basado en derechos humanos. Concretamente, establece que la Cooperación Española “promoverá el empoderamiento de todas las personas para el ejercicio pleno de sus derechos, la participación política, la rendición de cuentas, velando por la no discriminación por razón de género, de orientación sexual y de identidad de género”.

Sin embargo, esto no supuso el desarrollo posterior de una línea de trabajo específica y sostenida en el tiempo que aborde la diversidad sexual, afectiva y de género en programas y proyectos o que asegure su transversalización en otras áreas de trabajo más tradicionales de la Cooperación Española. Las acciones desarrolladas han tenido a menudo un carácter más bien puntual o asimétrico, destacando las desarrolladas en el ámbito cultural, y en particular la programación de la Red de Centros Culturales, que a través de iniciativas como “Armarios Abiertos. Diversidad sexual en la cultura iberoamericana”, ha convertido a los centros culturales de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en espacios de libertad y creatividad, libres de discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género.

Por otra parte, en los últimos años, la AECID ha financiado proyectos específicos en Haití, Honduras, El Salvador y República Dominicana, destinados a visibilizar y promover el respeto hacia la diversidad sexual y contra la discriminación y la violencia hacia la comunidad LGTBI de esos países. Siendo iniciativas valiosas, su desarrollo se ha producido a menudo más por iniciativa de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en terreno que por la existencia de un mandato institucional fuerte.

En el ámbito multilateral, desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y la AECID se realizan contribuciones a fondos, agencias y programas de Naciones Unidas con incidencia en materia de no discriminación y derechos humanos, algunos de los cuales impactan en la no discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. Sin embargo, es difícil realizar un seguimiento preciso de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española destinada a promover los derechos humanos de las personas LGTBI.

La AECID suscribió en julio de 2019 la Declaración de Mérida, iniciativa que fue impulsada por la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID), el Ayuntamiento de Mérida y la Fundación Triángulo. A partir de esta Declaración, la AECID se compromete de forma expresa a destinar recursos a pro-

gramas y proyectos a favor de los derechos humanos de las personas LGTBI en el marco de las políticas de desarrollo, para avanzar hacia la construcción de sociedades más justas e inclusivas desde el reconocimiento y la protección de la diversidad afectiva y sexual.

4. HERRAMIENTAS PARA UNA COOPERACIÓN REFORZADA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LGTBI

Como hemos visto, los avances en derechos de las personas LGTBI en España no se han trasladado siempre de una forma coherente y sistemática a su política de cooperación internacional para el desarrollo. Por este motivo, en este apartado se proponen elementos para estimular intervenciones integrales en el ciclo de la cooperación, que abarquen desde lo estratégico a lo operativo.

En primer lugar, para garantizar la inclusión efectiva de la diversidad afectiva, sexual y de género desde un enfoque de derechos, esta debe incorporarse tanto en la futura ley de cooperación internacional como en los sucesivos planes directores de la Cooperación Española y en los marcos de asociación país (MAP) y otros acuerdos marco (incluidos aquellos que el actual plan denomina “de nueva generación”) que se establecen con los países donde está presente la Cooperación Española. Estos documentos normativos y de programación constituyen los pilares básicos sobre los que se asientan los cimientos de la ayuda al desarrollo y la acción humanitaria españolas. La no inclusión en ellos de la diversidad hace luego difícil establecer canales de financiación y de asistencia técnica estables a favor de los derechos humanos de las personas LGTBI.

Por otro lado, la Cooperación Española ha desarrollado guías y estrategias sectoriales para apoyar la transversalidad de enfoques como la igualdad de género, el medio ambiente y la diversidad cultural. Sería necesario entonces desarrollar una guía similar para la inclusión de la diversidad afectiva, sexual y de género, así como la revisión de las guías y estrategias sectoriales ya elaboradas para que incorporen esta dimensión. Paralelamente, junto al desarrollo de documentos estratégicos en defensa de los derechos humanos de las personas LGTBI y del enfoque de la diversidad afectiva, sexual y de género en la Cooperación Española, es prioritario llevar a cabo acciones periódicas de sensibilización y formación de los equipos humanos que la componen, tanto en sede como en las oficinas en terreno.

En cuanto a las acciones específicas para apoyar los derechos humanos de las personas LGTBI en el mundo, España debe ser un actor visible y relevante en el apoyo a iniciativas impulsadas por organismos multilaterales en materia de no discriminación y lucha contra la violencia por motivos de orientación sexual y de género y de inclusión de las personas LGTBI. En cuanto a las iniciativas a desarrollar en terreno directamente por AECID, una vez incorporada la no discriminación y la construcción de sociedades justas, diversas e inclusivas en los marcos de asociación, es necesario realizar un análisis de la situación de la vulneración de derechos del colectivo LGTBI en los países donde trabaja la cooperación española. Este diagnóstico de situación permitiría analizar y decidir qué instrumentos de cooperación son los más idóneos, pues la situación de estos colectivos es muy heterogénea, siendo especialmente grave en algunos países africanos y de Oriente Medio, como es el caso de Mauritania, donde la homosexualidad aún se castiga con pena de muerte. En la región donde más presencia tiene la Cooperación Española y donde hay mayores avances es en América Latina y el Caribe. Países como Argentina, Uruguay, Colombia y Costa Rica han aprobado el matrimonio igualitario, lo cual no impide que en muchos lugares el colectivo LGTBI siga siendo perseguido, discriminado y en muchos casos sufra actos de violencia.

Un hecho importante a tener en cuenta es que los avances en derechos de las personas LGTBI en casi todos los países donde trabaja la Cooperación Española se han debido, en la mayoría de los casos, a las acciones de incidencia y visibilidad realizadas por las organizaciones de la sociedad civil. En general, han sido la presión sostenida a los partidos y representantes políticos y las acciones de litigio estratégico en el ámbito judicial lo que ha permitido lograr las uniones de hecho o el matrimonio igualitario, destacando las sentencias de algunos Tribunales Constitucionales o Supremos ante la pasividad de los poderes ejecutivo y legislativo. Por ello, parece que sería estratégico que el apoyo de la Cooperación Española, en una primera fase de una política estratégicamente planificada en la materia, recayese principalmente en los colectivos y asociaciones LGTBI locales y organizaciones de defensa de los derechos humanos en los países con los que España coopera. Para ello, podría considerarse la creación de un fondo específico para acciones de promoción y defensa de los derechos de las personas LGTBI al que las organizaciones sociales, junto a las OTC, pudieran presentar propuestas. También podrían incluirse a instituciones públicas que trabajen activamente por los derechos de las personas LGTBI, como las defensorías del pueblo, gobiernos municipales u otros. Este instrumento permitiría, además, generar una mayor cercanía, conocimiento y apoyo por parte de las embajadas y las OTC hacia las organizaciones sociales LGTBI en los distintos países.

Considerando la posible debilidad de algunas organizaciones sociales en defensa de los derechos LGTBI en países de África, Oriente Medio y Centroamérica, o la imposibilidad de constituirse legalmente en organización u asociación al estar perseguidos por sus propios Gobiernos, podría ser factible también abrir la puerta a convenios regionales con la activa participación de las ONGD españolas. Ello permitiría que la carga administrativa de la intervención no recaiga enteramente sobre las organizaciones o los colectivos locales, además de beneficiarse del trabajo en red, el intercambio de experiencias entre pares y una mayor visibilidad de estos colectivos y de su problemática a nivel regional.

Con relación a la cooperación técnica, la Cooperación Española cuenta con cuatro centros de formación en América Latina (Antigua, Santa Cruz de la Sierra, Cartagena de Indias y Montevideo). En estos centros podrían reforzarse los contenidos (tanto de forma presencial como en línea) relacionados con la formación en políticas de diversidad y lucha contra la discriminación y la violencia contra las personas LGTBI, tanto a nivel institucional como de la sociedad civil. Además, como ya se ha señalado anteriormente, la Cooperación Española cuenta también con una importante red de centros culturales que históricamente ha sido uno de los actores más dinámicos en la sensibilización, promoción y divulgación de la diversidad afectiva y sexual en la acción exterior española. Estos centros juegan un papel fundamental como espacios seguros y libres de discriminación. Por ello, resulta estratégico que haya un impulso redoblado desde los servicios centrales para consolidar una línea de trabajo estable y sostenida en el tiempo y una financiación acorde a esas necesidades.

Finalmente, la Cooperación Española necesita establecer un sistema de seguimiento de los fondos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), las iniciativas, programas y proyectos destinados a la promoción y defensa de los

7. 52 estados plantean barreras al registro o las operaciones de organizaciones no gubernamentales que trabajan temas de diversidad sexual y de género (ILGA, 2020).

derechos humanos LGTBI que le permita hacer visible su contribución en la defensa de la diversidad sexual, afectiva y de género en el escenario internacional. La adopción de líneas de trabajo como las anteriormente descritas permitiría situar a la Cooperación Española como un actor relevante, confiable y predecible en la defensa y promoción de los derechos humanos de las personas LGTBI y de la diversidad afectiva, sexual y de género. Lo cual contribuiría a posicionar a España al mismo nivel que los otros países anteriormente descritos, que han sabido trasladar los avances nacionales en derechos LGTBI a sus políticas de cooperación internacional.

5. CONCLUSIONES

Si la cooperación internacional para el desarrollo se toma el enfoque basado en derechos y la protección de los derechos humanos en serio, entonces debe apoyar los derechos de las personas LGTBI (independientemente del número perceptible o supuesto de personas involucradas) porque tiene como objetivo garantizar los derechos de los grupos estigmatizados y abordar las barreras a las que dichos grupos se enfrentan cuando intentan acceder a los recursos en igualdad de condiciones (Kämpf, 2015: 22). De hecho, el enfoque basado en derechos tiene como uno de sus principales potenciales “la capacidad para transformar las relaciones de poder entre los actores del desarrollo y considerar a las personas beneficiarias o socias como ciudadanas con plenos derechos: titulares de derechos. Este enfoque debe considerar a los grupos excluidos o en peligro de exclusión, entre ellos a las personas LGTBI, desde la diversidad afectivo-sexual” (Sánchez-Moreno, 2011).

Además, contrariamente a la suposición sostenida tradicionalmente por algunos actores profesionales del desarrollo, la experiencia acumulada hasta el momento parece demostrar que sí hay socios con los que trabajar sobre el terreno, y que los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil están en el corazón del movimiento LGTBI en todas las regiones del mundo (GIZ, 2015). Ahora bien: no escuchar suficientemente a las comunidades afectadas y sus entidades representativas y a las personas activistas locales a la hora de diseñar e implementar las intervenciones de desarrollo puede resultar en una reacción contraproducente o en un trabajo ineficaz que, en última instancia, pueda resultar dañino de manera no deliberada (Bergenfield y Miller, 2014). Por ello es esencial colocar en el centro de la acción desde la cooperación para el desarrollo dos principios fundamentales: do no harm (tomando medidas para garantizar que las acciones de las agencias de desarrollo no pongan a las personas o grupos LGTBI en mayor riesgo de daño, o aumenten su perfil público de una manera que pueda provocar una reacción violenta) y do nothing about them without them (mediante la consulta con individuos y grupos representativos LGTBI antes y durante la puesta en marcha y la implementación de cualquier medida diseñada para apoyarlos). Todo ello teniendo siempre en cuenta que también políticas y procesos de desarrollo que aparentemente no están relacionados directamente con las comunidades LGTB pueden dañar también, intencional o involuntariamente, a dichas poblaciones (Bergenfield y Miller, 2014).

En este contexto se enmarcan, por ejemplo, las buenas prácticas y lecciones aprendidas publicadas por la Cooperación alemana, que señalan que determinados modos de actuación de las agencias de cooperación y otros actores externos respecto a la situación de las personas LGTBI en África y Oriente Medio a veces han resultado contraproducentes, y que en cambio hablar de derechos humanos (en lugar de poner el foco en las identidades) ha dado frutos en contextos complicados y ha facilitado la construcción de alianzas y coaliciones con organizaciones de derechos humanos en general. En ese sentido, el apoyo a actuaciones de litigio estratégico parece haber sido especialmente exitoso cuando se ha centrado en reclamar que la orientación sexual o la identidad o

expresión de género de una persona no es una justificación para violaciones de derechos humanos (en ámbitos como, por ejemplo, el derecho a la privacidad) (GIZ, 2015).

En el marco de las convocatorias de proyectos realizadas bajo el paraguas del programa UK Aid Connect, la cooperación británica elaboró una checklist para la inclusión LGBT+ en el diseño de proyectos, que destacaba una serie de elementos esenciales. En cuanto a la fase de diseño, por ejemplo, se refería a la necesidad de analizar de qué manera las cuestiones abordadas por el proyecto pueden afectar a las personas y colectivos LGBT+. En el ámbito de actuación del proyecto, trata de incorporar también algunas cuestiones específicas relacionadas con retos a los que deban enfrentarse las personas LGBT+ en el país en cuestión; asegurarse de que el enfoque y la implementación del programa no perpetúan de manera no intencionada las dinámicas de exclusión; y en concreto, preguntarse si el programa incluye asunciones sobre modelos de familias, roles de género, relaciones interpersonales, etc., que excluyan a las personas LGBT+.

En cuanto a los mecanismos de consulta, la Cooperación británica insta a las entidades a asegurarse de que las organizaciones y movimientos LGBT+, que son las que mejor conocen el contexto en el que se va a llevar a cabo el proyecto, son consultadas en la fase de diseño, pero también a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto, garantizando un seguimiento y evaluación continuados de los impactos del mismo. Asimismo, recuerda que la comunidad LGBT+ es diversa, y por tanto hace un llamamiento a asegurarse de que se interactúa y se consulta con organizaciones y movimientos representativos del conjunto del colectivo (y en particular, asegurarse de que las mujeres LB+ y las personas trans están debidamente incluidas). En ese sentido, se recomienda poner un especial énfasis en la construcción de alianzas, brindando apoyo directo y financiación a organizaciones y movimientos LGBT+ locales siempre que sea posible, creando oportunidades para mejorar la recolección de datos y de evidencia empírica sobre la inclusión de las personas LGBT+, y creando oportunidades para apoyar la promoción de los derechos de estas personas a nivel nacional, regional o internacional.

Respecto al principio do no harm, la convocatoria requiere que se lleve a cabo un análisis de riesgo sólido para garantizar que las actividades planificadas no dañen inadvertidamente a las comunidades LGBT, que se ajusten los planes en consecuencia, y que se garantice en todo caso la seguridad (física, digital y emocional) de cualquier socio LGBT+. Es necesario preguntarse: ¿existe riesgo de reacción violenta? ¿Se pueden modificar las actividades para reducir este riesgo? Sin embargo, la convocatoria recuerda que “no hacer daño” no es lo mismo que “no hacer nada”, y que incluso en los contextos más desafiantes puede haber pasos pequeños y discretos que las organizaciones pueden y deben tomar. De hecho, no hacer nada para apoyar a las comunidades LGBT+ puede reforzar su discriminación, creando el daño que se creía tratar de evitar.

Las buenas prácticas existentes también parecen insistir en la conveniencia de compaginar la transversalización de la toma en consideración de la diversidad afectiva, sexual y de género en los demás programas con acciones específicas orientadas específicamente a la situación de las personas LGTBI desde una óptica de derechos humanos y no discriminación. En ese sentido, la experiencia sueca recomienda incluir en el trabajo de las agencias de cooperación, de manera combinada, elementos como los siguientes: brindar apoyo a las organizaciones y activistas LGTBI invitándolas a eventos, cuando fuera oportuno, o facilitando su trabajo en red; incluir indicadores respecto a las personas LGTBI en actuaciones relativas a las políticas de género, la salud y los derechos sexuales y reproductivos y el VIH/SIDA; establecer planes claros sobre cómo fortalecer el trabajo en determinados países y regiones, basados siempre en los análisis y el conocimiento disponible sobre el

contexto local, que ayuden a reforzar la incorporación del enfoque de diversidad en las actuaciones en materia de salud y de apoyo a la juventud, que especifiquen objetivos anuales en términos de avances en materia de diálogo, transversalización, financiación, etc.; y reforzar la colaboración con otros donantes, socios técnicos y financieros y ONG internacionales, organizaciones civiles y religiosas y plataformas y redes subregionales que permitan evitar algunas de las dificultades que se pueden plantear en algunos casos en las intervenciones bilaterales a nivel nacional (SIDA, 2010c). En ese sentido, se recomienda trabajar a través de redes y plataformas subregionales porque las normas, actitudes y prácticas relacionadas con los temas LGTBI varían mucho entre regiones y culturas, y la adecuación de las fórmulas y mecanismos de cooperación y de intercambio dentro de cada entorno cultural es aconsejable para poder abordar las formas de discriminación existentes de la manera más efectiva posible.

REFERENCIAS

Acebal, L. (coord.), Fernández Aller, C. y Luis Romero, E. (2011): *El enfoque basado en Derechos Humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español*. Madrid: Asociación Pro Derechos Humanos de España.

Aids Fonds (2013): *Universal Access? Not Without Rights. Achievements of Bridging the Gaps Health and Rights for Key Populations*. Amsterdam: Aids Fonds.

APPGLGTBI (2016): *The UK's stance on international breaches of LGTBI rights*. Londres: All Party Parliamentary Group on Global LGTBI Rights.

Armas, H. (2006): "Exploring Linkages Between Sexuality and Rights to Tackle Poverty", *IDS Bulletin* 37(5), pp. 21-26.

Aylward, E. y Brown, S. (2020): "Sexual orientation and gender identity in Canada's feminist international assistance", *International Journal* 75(3), pp. 313-328.

Badgett, M.V.L. (2020): *The Economic Case for LGTBI Equality: Why Fair and Equal Treatment Benefits Us All*. Boston: Beacon Press.

Badgett, M.V.L. y Crehan, Ph. (2016): *Investing in a Research Revolution for LGTBI Inclusion*. Washington/ Nueva York: Banco Mundial/PNUD.

Badgett, M.V.L, Nezhad, S., Waaldijk, K. y Meulen Rodgers, Y. (2014): *The relationship between LGTBI inclusion and economic development: An analysis of emerging economies*. Los Angeles: The Williams Institute – UCLA.

Badgett, M.V.L, Park, A. y Flores, A. (2018). *Links Between Economic Development and New Measures of LGBT Inclusion*. Los Angeles: The Williams Institute – UCLA.

Bailey, S. (2013): *Sexuality, and Development in the Maghreb: Origins of Institutionalized Homophobia, and the Disruption of Development*. Waltham: Brandeis University Press.

Banco Mundial (2013): *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*. Washington: Banco Mundial.

Banks, Ch. (2004): *The Cost of Homophobia: Literature Review on the Economic Impact of Homophobia On Canada*. Saskatoon: University of Saskatchewan – CUISR.

Beall, J. y Piron, L. (2005): *DFID Social Exclusion Review*. Londres: London School of Economics- Overseas Development Institute.

Becker, G. (1971): *The economics of discrimination*. Chicago: University of Chicago Press.

Bergenfield, R. y Miller, A.M. (2014): "Queering international development? An examination of new 'LGTBI rights' rhetoric, policy, and programming among international development agencies" (en línea). *LGTBIQ Policy Journal*, Harvard Kennedy School.

Berik, G., Rodgers, Y.V.D.M., y Seguino, S. (2009): "Feminist economics of inequality, development, and growth". *Feminist Economics*, 15(3), pp. 1-33.

BMZ (2011): *Human Rights in German Development Policy*. Bonn/Berlin: German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.

Colina Martín, S. (2020): "La cooperación internacional para el desarrollo y la protección de los derechos de las personas LGTBI: un análisis comparado", *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(7), pp. 68-87.

Cook, B. y Viera, B. (2016): *The Road to Successful Partnerships: How governments in the Global North can effectively partner with intermediary organizations to support LGTBI communities in the Global South and East*. Nueva York: Global Philanthropy Project.

Council for Global Equality (2021): *It's Time to Fund the President's Global LGBTQI Commitments* (en línea).

Council for Global Equality (2021): *The Human Rights of LGBTQI Persons by the Numbers* (en línea).

Crehan, Ph. et al. (2020): *Transforming U.S. Foreign Policy To Ensure Dignity and Rights for LGTBI People* (en línea).

De Vries, D.H., Eiling, E., Brenman, N. y Vermeulen, M. (2019): "Collaboration between key populations in a global partnership for health and human rights: Lessons learned from 'Bridging the Gaps'", *Global Public Health*, 14(8), pp. 1125-1138.

DFID (2005): *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion: A DFID Policy Paper*. Londres: Department for International Development.

Fournier, M.V. y Garron, M. (2015): *Advocacy for LGBT Rights in Costa Rica*. Research Report: Lessons from the Bridging the Gaps Programme. Amsterdam: Aids Fonds.

García Varela, P. y Borja Segade, C. (2014): "El EBDH: una nueva mirada al desarrollo y a los derechos humanos". En *Derechos Humanos y Desarrollo. El Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo – EBDH*. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya.

GIZ (2019): *Promising Practice. The human rights-based approach (HRBA) in German development cooperation: Strengthening non-discrimination for LGBT in Uganda*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

GIZ (2015): *Sexual orientation and gender identity as human rights issues in development cooperation*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

Global Affairs Canada (2017): *Canada's Feminist International Assistance Policy*. Ottawa: Global Affairs Canada.

Gobierno Federal de Alemania (2021): *LGTBI Inclusion Strategy for Foreign Policy and Development Cooperation*. Berlin/Bonn: Auswärtiges Amt- BMZ.

GPP/Funders for LGBTQ (2020): *Global Resources Report 2017-2018. Government and Philanthropic Support for Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Communities*. Nueva York: Global Philanthropy Project y Funders for LGBTQ.

GPP/Funders for LGBTQ (2018): *Global Resources Report 2015-2016. Government and Philanthropic Support for Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Communities*. Nueva York: Global Philanthropy Project y Funders for LGBTQ.

GPP/Funders for LGBTQ (2016): *Global Resources Report 2013-2014. Government and Philanthropic Support for Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Communities*. Nueva York: Global Philanthropy Project y Funders for LGBTQ.

Huiskes, M. y Reinders, J. (2018): *Addressing Sexual and Gender Diversity in Dutch development cooperation*. Amsterdam: Share-Net Netherlands.

IDS/GALANG (2015): *How Filipino LBTs Cope with Economic Disadvantage*. Brighton: Institute of Development Studies.

ILGA (2020): *Homofobia de Estado 2020: Actualización del Panorama Global de la Legislación*. Ginebra: ILGA World.

Jaime, M. (2013): *Diversidad sexual, discriminación y pobreza frente al acceso a la salud pública: demandas de la comunidad TLGBI en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Buenos Aires: CLACSO.

Kämpf, A (2015): *“Just head-banging won’t work”. How state donors can further human rights of LGTBI in development cooperation and what LGTBI think about it*. Berlin: German Institute for Human Rights

Mills, E. (2015): *‘Leave No One Behind’: Gender, Sexuality and the Sustainable Development Goals*. IDS Evidence Report 154. Brighton: Institute of Development Studies.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (2018): *Action plan to promote security, well-being and equal opportunities for LGTBI people 2018-2021*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (2012): *The Right to a Better Life. Strategy for Denmark’s Development Cooperation*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega (2016): *Freedom, empowerment and opportunities. Action Plan for Women’s Rights and Gender Equality in Foreign and Development Policy 2016-2020*. Oslo: Ministry of Foreign Affairs.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega (2013): *Promoting the human rights of LGBT people: Guidelines for systematising and strengthening embassy efforts*. Oslo: Ministry of Foreign Affairs.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega (2007): *Action Plan for Women’s Rights and Gender Equality in Development Cooperation 2007–2009*. Oslo: Ministry of Foreign Affairs.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia (2017): *Strategy for Sweden’s development cooperation in the areas of human rights, democracy and the rule of law 2018–2022*. Estocolomo: Ministry for Foreign Affairs of Sweden.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia (2006): *Sweden’s International Policy on Sexual and Reproductive Health and Rights*. Estocolomo: Ministry for Foreign Affairs of Sweden.

Ministerio de Infancia e Igualdad de Noruega (2009): *Improving quality of life among lesbians, gays, bisexuals and trans persons 2009-2012*. Oslo: Ministry of Children and Equality.

Ministerio de Infancia e Igualdad de Noruega (2017): *Safety, diversity, openness. The Norwegian Government’s action plan against discrimination based on sexual orientation, gender identity and gender expresión 2017–2020*. Oslo: Ministry of Children and Equality.

Nilsson, A., Lundholm, K. y Vågberg, E. (2014): *Study on Sida's work on human rights of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons*. Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency.

Nyeck, S.N. y Shepherd, D. (2019): *The Economic Cost of LGBT Stigma and Discrimination in South Africa*. Los Angeles: The Williams Institute - UCLA.

ONU (2006): *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas.

Park, A. (2016): *A Development Agenda for Sexual and Gender Minorities*. Los Angeles: The Williams Institute – UCLA.

Peck, L. (2007): *Sexual Orientation and Gender Identity. An inventory of Swedish Development Cooperation*. Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency.

PNUD (2000): *Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos Humanos y Desarrollo Humano*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

RFSL (2018): *Guiding Principles on the Inclusion of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex (LGTBI) People in Development Policy and Programs*. Estocolmo: Federation for Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Queer Rights.

RFSL (2008): *LGTBI in development - a handbook on LGTBI perspectives in development cooperation*. Estocolmo: Federation for Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Queer Rights

Samelius, L. y Wagberg, E. (2005): *Sexual Orientation and Gender Identity. Issues in Development*. Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency.

Sánchez-Moreno, M. (2011): "Del enfoque de derechos a la diversidad en la cooperación al desarrollo. Qué cooperación internacional queremos y de qué manera". *Pueblos*, 46.

SIDA (2017): *Evaluation of the Sida supported RFSL projects "LGTBI Voices" and "Rainbow Leaders"*. Final Report. Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency.

SIDA (2014): *Human Rights Based Approach at Sida. Compilation of Briefs on Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex (LGTBI) Persons*. Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency.

SIDA (2010a): *Human Rights of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender persons. Conducting a Dialogue*. Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency.

SIDA (2010b): *Poverty and Sexuality: What are the connections? Overview and Literature Review*. Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency.

SIDA (2010c): *Evaluation of Sida's Action Plan on Sexual Orientation and Gender Identity In Swedish Development Cooperation 2007–2009*. Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency.

SIDA (2006). *Action plan for Sida's work on sexual orientation and gender identity in international development cooperation 2007–2009*. Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency.

Spitz, G., Muskens, R. y van Ewijk, E. (2013): *The Dutch and development cooperation. Ahead of the crowd or trailing behind?* Amsterdam: NCDO

USAID (2018): *Suggested Approaches for Integrating Inclusive Development Across the Program Cycle and in Mission Operations*. Washington: U.S. Agency for International Development.

USAID (2014): *LGTBI Vision for Action. Promoting and Supporting the Inclusion of Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Individuals*. Washington: U.S. Agency for International Development.

USAID (2013): *Strategy on Democracy, Human Rights and Governance*. Washington: U.S. Agency for International Development.

REALIDADES E IMAGINARIOS LGTBIQ+ Y ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR: DIVERSIDAD Y GESTIÓN CULTURAL, DE LA PROMOCIÓN INTERNACIONAL A LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Carla Ramos García y Pablo Platas Casteleiro

“LA DIVERSIDAD CULTURAL, PATRIMONIO COMÚN DE LA HUMANIDAD”¹

El derecho a la cultura forma parte integrante de los derechos humanos y, como tal, conlleva que todo individuo deba tener la posibilidad de acceder y participar en la vida cultural de su elección, así como de educarse, expresarse y crear en un marco de pleno respeto de su identidad. Para la UNESCO, la diversidad cultural supone un imperativo ético y las políticas adoptadas dentro de este ámbito han de garantizar los medios necesarios para que las industrias culturales puedan mantener este principio.

La cultura, como herramienta política², cuenta con la capacidad de legitimar identidades por ella y en ella reflejadas, suponiendo así un instrumento fundamental para valorar, presentar o suprimir la diversidad en una determinada sociedad. El poder que esto le otorga implica también una fuerte responsabilidad y, a pesar de la importancia que supone para el colectivo LGTBIQ+ en particular, todavía encuentra cierta reticencia a ser integrada en los estudios, planes y objetivos elaborados por instituciones tanto a nivel nacional como internacional.

1. Artículo 1 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, 2 de noviembre de 2001, http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

2. “La cultura se ha vuelto política en la medida que está vehiculizada por los medios de comunicación y las instituciones que promueven ciertos tipos de autoridad y así legitiman relaciones sociales específicas.” Border, Lillith, “Lillith: Gestión del cuerpo y la identidad de género o el activismo trans como gestión cultural”, en *2º Congreso Latinoamericano de Gestión Cultural*, 2017, Colombia, <https://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/bitstream/handle/123456789/531/CLGC125.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, publicado por las Naciones Unidas en 2015, proponía una serie de objetivos “en favor de las personas, el planeta y la prosperidad” que incluía la implementación de medidas concretas a nivel económico, social y ambiental. A lo largo de sus 40 páginas, apenas se menciona brevemente la voluntad de “promover una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible”³, así como el reconocimiento de “la diversidad natural y cultural del mundo, y también que todas las culturas y civilizaciones pueden contribuir al desarrollo sostenible y desempeñan un papel crucial en su facilitación”⁴. Ambas menciones se recogen igualmente en el *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* elaborado por el Gobierno de España y aprobado en junio de 2018. Si bien el derecho al acceso a la cultura no se encuentra listado entre los objetivos incluidos en el plan, sí se recoge en una parte dedicada a medidas transformadoras reconociendo la cultura como “elemento clave para la transformación” dadas las “relaciones fundamentales que existen entre la cultura y el concepto de desarrollo humano actual”⁵.

Tampoco en el informe elaborado por la Unión Europea en 2019 y publicado bajo el título *A long way to go for LGBTI equality* se realizó un estudio minucioso sobre la discriminación del colectivo en el ámbito cultural, frente al análisis detallado sobre el sector educativo o legal, entre otros. Un hecho que no deja de ser una oportunidad perdida para mejorar tanto en visibilidad como en integración en cada uno de los estados miembro. Si se revisan los datos, aquellos que pueden concernir más al área de interés para este artículo resultan alarmantes. Un 43% de los encuestados (frente a un 37% en 2012) responden afirmativamente a la pregunta sobre discriminación sufrida en una “amplia gama de áreas de la vida diaria” (en la que se deberían dar por incluidos locales y espacios culturales)⁶.

A raíz de los resultados obtenidos, y apenas un año más tarde, la Comisión Europea sacaba a la luz una *Estrategia para la igualdad de las personas LGBTIQ 2020-2025*. Frente a la discriminación, los sesgos de género y los estereotipos, se afirmaba la necesidad de contar con los sectores de la cultura y el deporte para “influir en las actitudes, (...) desarrollar la confianza y la aceptación, y promover la plena inclusión de las personas LGTBI”⁷. Si bien debe resaltarse la apuesta por la interseccionalidad como principio transversal y el foco en las personas más vulnerables del colectivo por las discriminaciones asociadas a otras características e identidades personales, el texto hace apenas hincapié en la necesidad de medidas punitivas para lograr su objetivo. Frente a ello, la adopción de programas culturales diversos que visibilicen el colectivo LGTBIQ+ y sus múltiples realidades constituye una herramienta fundamental para el cambio.

3. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, resolución aprobada por la Asamblea General de las NNUU el 25 de septiembre de 2015, pág. 20, https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

4. *Idem*, pág. 11

5. *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030: hacia una estrategia española de desarrollo sostenible*, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018, pág. 149, <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documents/plan%20de%20accion%20para%20la%20implementacion%20de%20la%20agenda%202030.pdf>

6. *A long way to go for LGBTI equality*, Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2020, págs. 10 y 20, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/edf3168a-958d-11ea-aac4-01aa75ed71a1/language-en>. Tal vez debería resultar menos extraño, si bien no menos inquietante, la prohibición de publicar una obra de literatura infantil que llevó a la Comisión Europea a tomar acciones legales contra el gobierno de Hungría por discriminación por causa de orientación sexual y violación del derecho a la libertad de expresión (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3668)

7. *Estrategia para la igualdad de las personas LGBTIQ 2020-2025*: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 2020, pág. 10, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_2068

“DIVERSIDAD QUEDABIEN”: TOKENISMO, INCLUSIÓN Y VISIBILIDAD

La introducción del criterio de diversidad cultural en cualquier tipo de programación resulta fundamental para ayudar a la legitimación de la identidad de un grupo determinado. Pero esta necesidad se realiza en más de una ocasión de manera artificial, con el único objetivo de mostrar una apariencia de inclusividad y, por consiguiente, alcanzar un público que de otra manera no sería accesible. Eso que se podría llamar “diversidad *quedabien*”⁸ ha sido acuñado con el término de tokenismo y consiste en la incorporación de individuos/programas/elementos de grupos minorizados con la intención de mostrar “una apariencia de inclusión, redistribución y justicia social pero que mantiene, en realidad, el status quo”⁹.

El *token*, considerado como el representante del grupo en cuestión, carga con la responsabilidad de representar al colectivo en su conjunto, minando de esta manera toda heterogeneidad existente en su interior e imponiendo una única identidad definitoria sobre él. Su incorporación, aparte de no suponer necesariamente que se facilite el acceso a otros miembros del grupo (más bien al contrario), aporta más beneficios a la sociedad/agrupación a la que es incorporado que al token en sí, y a menudo facilita la perpetuación de estereotipos sobre el colectivo del que proviene y favorece la comercialización de la diferencia¹⁰. Desde la gestión cultural pública, estas prácticas (habituales en literatura, cine, televisión...) han de ser necesariamente localizadas y eliminadas de cualquier programación ante el peligro de ejercer políticas de identidad encorsetadas bajo el engañosa etiqueta de la inclusividad/diversidad y de crear espacios que no responden a las necesidades del grupo, sino a meros atractivos publicitarios¹¹.

Los estereotipos viajan en numerosas ocasiones de la mano del tokenismo, si bien en este caso no se trata de una práctica únicamente corporativa-institucional, sino que abarca a la sociedad en su conjunto. A grandes rasgos, las imágenes creadas sobre un colectivo son una forma usada habitualmente para facilitar la comprensión sobre este último, un recurso que reúne percepciones compartidas de manera generalizada y simplista. No siendo necesariamente negativo (en su contenido, sí en sus consecuencias), la comunidad LGTBIQ+ ha sufrido –y continúa sufriendo– las consecuencias de características atribuidas a sus individuos que poco han cambiado a lo largo de la historia: maricas “afeminados” con un gusto hiperdesarrollado para la moda; mujeres bolleras sin

8. Moderna de Pueblo, <https://www.instagram.com/p/CQsyg26LUQv/>

9. <http://revistaanfibia.com/ensayo/que-es-tokenismo-cisexista/>

10. Frente a la buena gestión de la diversidad y los valores que ello ofrece a la sociedad en su conjunto, se encuentran los motivos abrazados por el mercado para llevar a cabo políticas inclusivas que se enfocan en la reconversión de la heterogeneidad en negocio y en la normalización forzosa de un colectivo que no tiene por qué tener como –única– intención incluirse entre lo normativo. Son numerosos los “estudios” que se centran en resaltar las características particulares del grupo LGTBI+ (casi siempre tratado como una totalidad homogénea). “Una buena gestión interna de la diversidad puede visibilizarse hacia el exterior de la empresa y conectar con un relevante nicho de mercado y con unos clientes exigentes reconocen estos valores corporativos. Así, marcas y productos de empresas inclusivas con la diversidad LGBT son más recomendadas y elegidas por este público.” Muñoz, Óscar, en “La diversidad LGBT en el contexto laboral en España”, 2019, pág. 26, <https://mpatika.com/wp-content/uploads/2019/05/La-Diversidad-LGBT-en-el-Contexto-Laboral-en-Espan%CC%83a.pdf>

11. En más de una ocasión se ha denunciado tanto la presentación de roles LGTBI+ de los que únicamente se destaca el pertenecer a este grupo (*tokenismo*). También se ha señalado el hecho de que casi siempre la ejecución de estos papeles se lleva a cabo por parte de individuos que no forman parte del colectivo (Eddie Redmayne en *La chica danesa*, Jared Leto en *Dallas Buyers' Club*, Glenn Close en *Abert Nobbs* o Felicity Huffman en *Transamérica*), en lugar de dar también espacio a voces, nombres y experiencias que provengan efectivamente del mismo.

sentimientos ¹² o enredadas en relaciones profundamente dramáticas; trans* trastornadx en cuerpos que no son los suyos... Los estereotipos oprimen en la medida que pretenden homogeneizar al grupo, y esa negación de la complejidad interna impone una determinada identidad individual a todos los miembros del mismo. En *El arte queer del fracaso*, Jack Halberstam denunciaba el vínculo homosexualidad-progresismo/radicalismo político afirmando que ninguna práctica sexual conlleva directamente una ideología particular y cargando contra esta “presunción de una identidad estable y ética” como bloqueadora de “identidades contradictorias” ¹³ y “conexiones lineales entre deseos radicales y políticas radicales” ¹⁴.

Así pues, la cultura ha de dar cabida a las múltiples identidades que conforman el colectivo LGTBIQ+ para lograr una mayor visibilidad tanto de las similitudes como de las diferencias. La práctica contraria negaría, además, los diferentes privilegios que se cuelan también dentro del grupo queer y que hace que sus miembros sufran opresiones diversas en función no solo de su orientación sexual, sino también de su origen étnico, grado de discapacidad, etc. La negación de la transversalidad supondría la visibilización única de la punta de la pirámide (hombre-gay-cis-blanco-con influencia social y riqueza) y un arriesgado acercamiento a una ideología homonacionalista ¹⁵, para la cual el homosexual es aceptable en tanto que cumpla con todos los condicionantes anteriormente descritos.

VISIBILIZACIÓN CUIR Y RESIGNIFICACIÓN CULTURAL

“Tuve que inventarme mis propios papeles porque nadie había pensado en roles para travestis como yo”, afirmó Camila Sosa en una entrevista allá por 2018 ¹⁶. La visibilidad de la diversidad, de la transversalidad, de las opresiones a las que deben hacer frente los diferentes miembros del colectivo LGTBIQ+, todavía cuenta con amplio margen de mejora. Aún contando con una mayor presencia de personajes *queer* en la cultura audiovisual ¹⁷ y artística, una de las demandas más repetidas por las asociaciones LGTBIQ+ es la falta de modelos en la vida pública y, por lo tanto, también en la cultural. “En la actualidad, las mujeres lesbianas siguen permaneciendo invisibilizadas, y disponemos de pocos referentes en la producción cultural, gráfica, musical, literaria, política, periodística, televisiva o en cualquier otro medio de comunicación, cuyas consecuencias llevan a miles de mujeres a sentirse ‘diferentes’, ‘raras’, excluidas, habitantes de la frontera con la normalidad” ¹⁸: así lo expresó el Grupo de Políticas Lésbicas de la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans y Bisexuales (FELGTB) en el manifiesto preparado por el Día de la Visibilidad Lésbica en 2019, mensaje que apenas cambiaba el pasado año y que es extensible a la práctica totalidad de miembros del colectivo ¹⁹. Las consecuencias de una visibilidad elaborada

12. Como ejemplo del empleo de estereotipos y perjuicios se encuentra el caso de Dolores Vázquez: https://www.eldiario.es/cultura/cine/caso-wan-ninkhof-netflix-documental-lesbofobia-convirtio-asesina-mujer-inocente_1_8068237.html

13. Halberstam, Jack, *El arte queer del fracaso*, Madrid-Barcelona: Egales, 2018, pág. 162.

14. *Ibidem*.

15. Véase sobre este tema Puar, Jasbir K., *Ensamblajes terroristas: el homonacionalismo en tiempos queer*, Barcelona: Bellaterra, 2017.

16. <https://agenciapresentes.org/2018/05/23/camila-sosa-villada-la-escritura-no-es-terapeutica-la-herida-sigue-ahi/>

17. Series como *Pose*, *La Veneno*, *Fleabag*, *Feel Good*, librerías especializadas en temática LGTBI+ como Berkana o Cómplices, muestran la mayor accesibilidad a productos culturales representativos de la comunidad *queer* (y que no caen en estereotipos o *tokenismo*).

18. <https://lambdavalencia.org/novaweb/wp-content/uploads/2019/04/manifiesto-visibilidad-lesbica.pdf>

19. <https://felgtb.org/wp-content/uploads/2020/04/manifiesto-visibilidad-lesbica-2020.pdf>

de manera correcta y respetuosa son inmediatas. Así lo demuestra el reciente informe de la Unión Europea sobre igualdad, mencionado más arriba, donde se destaca que de entre aquellxs que afirmaron haber observado una mejora en su país en los últimos cinco años, la mayor parte pensaba que se debía a la visibilidad de los individuos queer y a su mayor participación en la vida diaria (figuras públicas, líderes, sociedad civil, etc.)²⁰.

Por otro lado, resulta evidente que, como consecuencia de la situación discriminatoria de la comunidad LGTBIQ+ así como de otros grupos minorizados y estigmatizados, la formación de espacios de cultura compartidos ha sucedido alejada de los canales oficiales y públicos habilitados para ello. No quiere esto decir que no se produjera cultura por y para los colectivos queer, y claro ejemplo de ello son Berenice Abbott, David Wojnarowicz o Darío Villalba, así como publicaciones históricas y más o menos clandestinas como *Vice Versa* (1947-1948), *The Ladder* (1955-1995), *Der Eigene* (1896-1931) o *Die BIF* (1925-1927). Ello, junto a otros elementos y formas de expresión culturales que se fueron formando, reelaborando y reinterpretando a lo largo de los años, no eran normalmente de conocimiento público y, por lo tanto, coexistían –de manera más o menos exitosa– junto a una cultura institucional normativa y normalizadora.

Si bien el acceso a los centros culturales “normativos” fue aumentando a lo largo del tiempo, la consecución de una programación que incluyese los productos creados por miembros del colectivo LGTBIQ+ no fue habitual hasta mucho más tarde. A día de hoy, una de las instituciones que apuesta en mayor grado por la diversidad es el Museo Reina Sofía, donde se ofrece una programación variada que incluye todo tipo de actividades artísticas (entre las que cabe subrayar el proyecto *¿Archivo Queer?*, creado en el año 2012²¹) desarrolladas sobre todo durante el Mes del Orgullo²². Junto a ella se puede destacar igualmente el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona²³ (MACBA), la Casa Encendida²⁴ o iniciativas como “Museus LGTBI”²⁵, entre otros muchos (y cada vez más).

Una de las consecuencias positivas de esta reciente aproximación no solo es el acercamiento de la cultura creada en comunidades *queer* al resto de la población, sino también la consecuente puesta en valor que este proceso implica. Si bien supone un resultado legítimo, no por ello debe dejar de problematizarse el hecho de que la valorización de unx artista o de una cultura/grupo cultural particular proceda de su canalización y relocalización pública. Si el arte y otros modos de expresión cultural *queer* se desarrollan y desarrollaron en espacios encubiertos (a menudo a través de internet), lugares transgresores donde se desafía “la norma” y “lo normativo”, el cambio de escenario de tales manifestaciones ressignifica necesariamente el contenido de las mismas, transformándolas en un nuevo producto cultural adaptado al nuevo contenedor. Esto no pretende ser un juicio de valor ni afirmar en ningún caso la existencia de un desarrollo aislado y paralelo de expresiones culturales públicas

20. *A long way...op.cit.*, pág. 13.

21. <https://www.museoreinasofia.es/exposiciones/archivo-queer>

22. <https://www.museoreinasofia.es/actividades/programacion-lgtbiq-2020>

23. A modo de ejemplo, véase: <https://www.macba.cat/es/exposiciones-actividades/exposiciones/disturbios-lutos-fiestas>; <https://www.macba.cat/es/exposiciones-actividades/actividades/ejercicio-neobarroco-activaciones-disturbios>

24. <https://www.lacasaencendida.es/escenicas/6-sesion-riesgo-lgtb-5634>; <https://www.lacasaencendida.es/escenicas/salir-armario-11527>; <https://www.lacasaencendida.es/cine/orientacion-sexual-motivo-insuficiente-solicitar-refugio-8858>

25. <https://www.museuslgtbi.barcelona/es>

vs. privadas que se desarrollan sin influirse mutuamente. Se anota en tanto que debe de ser tenido en cuenta a la hora de buscar espacios de producción cultural más allá de los legitimados por las instituciones y analizar, desde una perspectiva de la gestión, cuáles son las implicaciones de un traspaso de una a otra esfera y en qué medida merece la pena, e incluso existe la legitimación necesaria, para llevarlo a cabo.

LA ACCIÓN CULTURAL EN EL EXTERIOR Y LA DIVERSIDAD LGTBIQ+: DE LA PROMOCIÓN A LA COOPERACIÓN CULTURAL AL DESARROLLO

Para España, la acción cultural en el exterior tiene unas características que le son propias y que nos han diferenciado históricamente de los sistemas de nuestro entorno. La más importante de las peculiaridades de nuestro acercamiento a la diplomacia cultural es que trabajamos la cultura como herramienta de la política exterior desde diferentes perspectivas. Trabajamos la promoción de la cultura, trabajamos la cooperación cultural entendida como el establecimiento de lazos, de redes, que unan nuestras instituciones e industrias culturales y creativas con la de terceros países, y trabajamos la cultura como una herramienta de cooperación para el desarrollo. Este último es el hecho significativo que más determina nuestra peculiaridad frente a otros sistemas: somos uno de los primeros países que hemos trabajado de forma sistemática la cultura como un elemento más del desarrollo. Al igual que contribuye al desarrollo de las sociedades la mejora de sus sistemas sanitarios, la educación, el acceso al agua y al saneamiento, España desde hace muchos años considera que el acceso a la cultura, el respeto y supervivencia de la cultura y de las formas culturales propias de cada país, la diversidad cultural, son un elemento más de un desarrollo inclusivo y sostenible y que, a través de la incidencia en esos aspectos, las sociedades mejoran.

En el ámbito de la promoción de la cultura española en el exterior, es clave ser conscientes de qué imagen de España queremos mostrar. Queremos mostrar la España actual alejada de los tópicos que han perseguido nuestra imagen en el exterior durante los últimos 50 años, pero por supuesto, sin renunciar a ellos. Somos un país de sol, de buena gastronomía, donde se pueden realizar estancias turísticas fantásticas, pero al mismo tiempo somos mucho más que eso; somos un estado moderno, diverso y orgulloso de esa diversidad, un estado que disfruta de una democracia consolidada desde hace muchos años, y un estado que ha hecho de la defensa de los derechos humanos, de la defensa y promoción de la igualdad de género, de la diversidad LGTBIQ+, de la no discriminación y de la tolerancia una bandera, y eso es algo de lo que estamos orgullosos, y que nos gusta mostrar a través de nuestra creatividad, a través del trabajo de nuestros creadores y de las industrias culturales españolas.

Con ese objetivo de mostrar una imagen contemporánea y plural de España, es fundamental realizar una cuidada selección de los artistas, creadores y creadoras e industrias a los que la Administración española en el exterior va a apoyar promocionando su trabajo. Con ese objetivo, desde hace ya más de una década, en la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) se realizan una serie de catálogos que reúnen una cuidada selección de artistas y contenidos escogidos para ser promovidos desde las oficinas culturales de las embajadas. Las y los artistas que están en nuestros catálogos son seleccionados por un comité de expertos y expertas convocados a tal efecto. Desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación se requiere a ese comité técnico para que tengan en especial consideración, entre otros, a aquellos y aquellas artistas y aquellos contenidos que de voz y representen al colectivo LGTBIQ+, sus expresiones artísticas, el respeto a su diversidad y la puesta en valor de sus prácticas creativas.

En el ámbito de la cooperación cultural para el desarrollo, merece especial mención el Programa ACERCA, que tiene como objetivo principal el fortalecimiento de las capacidades de los países socios de la Cooperación Española en todos los ámbitos de la cultura. Una de las líneas de trabajo fundamental es la formación y la capacitación de actores y gestores culturales de instituciones públicas y privadas para contribuir a la mejora de la oferta cultural en esos países. También se orienta a facilitar el encuentro entre expertos y profesionales con vistas a establecer mecanismos de cooperación, estrategias regionales y creación de redes. En este ámbito también tiene una especial incidencia la formación en ámbitos relacionados directamente con el colectivo LGTBIQ+ y las expresiones culturales que les son propias. En más de quince años de funcionamiento, a través del Programa ACERCA se han organizado talleres en los que directores y directoras artísticos de festivales de cine LGTBIQ+ de España han compartido con expertos y expertas iberoamericanos sus conocimientos, prácticas y aspectos de la selección de películas, distribución o acceso a salas. De la misma forma, técnicos españoles en maquillaje en espectáculos de transformismo han viajado a países donde está presente la Cooperación Española para compartir sus conocimientos técnicos y artísticos. Talleres de escritura creativa y de guiones con temática LGTBIQ+ o de gestión cultural desde una perspectiva de diversidad sexual y de género son también ejemplos de la formación realizada por la Cooperación Española.

Por otra parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la AECID, cuenta con una red de 18 Centros Culturales de España (CCE) en Iberoamérica y Guinea Ecuatorial que son agentes fundamentales de la acción cultural en el exterior. Los Centros son espacios de encuentro y ciudadanía que actúan de forma colaborativa con las contrapartes locales alrededor de tres líneas estratégicas: el libre acceso a la cultura, el patrimonio y la diversidad cultural como bienes públicos globales que forman parte del desarrollo humano sostenible; el reconocimiento mutuo entre sociedades como fundamento de las relaciones de cooperación cultural y científica; y la promoción y acción cultural en el exterior como medio para establecer relaciones estables de ida y vuelta en el ámbito de la creación contemporánea. La sostenibilidad ambiental, la lucha contra la pobreza, la protección de los derechos humanos, el enfoque de género y la diversidad cultural, afectiva y sexual están asimismo incorporadas al trabajo de la Red.

La Red de Centros Culturales se ha caracterizado por ofrecer espacios abiertos de participación en la vida cultural y de ejercicio de la ciudadanía, complementando las políticas culturales a nivel local, y dinamizan la proyección de la diversidad y pluralidad cultural españolas. A lo largo de sus muchos años de existencia, los Centros han abierto sus espacios a aquellas representaciones de la comunidad LGTBIQ+ local que no lograba acceder a los espacios culturales formales de su propio tejido: en los Centros Culturales de España en Iberoamérica se han celebrado, en los años noventa y primera década de 2000, los primeros días de orgullo LGTBIQ+ de muchos de los países socios de la Cooperación Española, sus salas de cine han albergado las primeras ediciones de los festivales de cine LGTBIQ+ cuando no se les permitía programar en las salas comerciales de sus ciudades, y las primeras exposiciones de arte queer en determinadas capitales centroamericanas han sido presentadas en los CCE. A través de esa larga tradición de colaboración se han tejido unas redes estables de artistas LGTBIQ+ que reconocen en España un socio fiable que ha mantenido sus puertas abiertas y ha ofrecido sus espacios seguros a sus representaciones y acciones reivindicativas culturales.

Mención especial merece el Festival “Armarios Abiertos” que la Red de CCE presentó durante el mes del orgullo de 2020 y que ha tenido ya su segunda edición en 2021. En ambas ocasiones, la diversidad LGTBIQ+ iberoamericana y ecuatoguineana se encontró con la diversidad española y celebraron juntos la madurez de sus planteamientos y expresiones artísticas y creativas ²⁶.

CONCLUSIÓN: LA GESTIÓN AL SERVICIO DE UNA TRANSFORMACIÓN CULTURAL ²⁷

La cultura necesita ser inclusiva, representativa y orientada a todos los sujetos que componen un cuerpo social y, por su parte, “la gestión debe ampliar sus propios marcos, construir los suyos propios y entender realmente la dimensión de eso que llamamos DIVERSIDAD” ²⁸. Y para ello es necesario no solamente un análisis adecuado de los grupos que lo conforman y sus prácticas culturales, sino una preparación específica para poder llevar a cabo una programación diversa que no caiga en el estereotipo y otros prejuicios anteriormente descritos.

Si bien el ámbito académico no es la única fuente de preparación, se está reparando el vacío existente en los estudios superiores con la puesta en marcha de la primera Diplomatura en Gestión Cultural LGBT+ en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires junto a los ministerios de Cultura y Mujeres, Géneros y Diversidad. También el muy reciente Máster Universitario en Estudios LGTBIQ+ de la Universidad Complutense de Madrid incluye una especialización en aspectos culturales. Estos estudios apuntan, entre otros, a los objetivos de “poner en valor las experiencias de gestión cultural de la comunidad LGBTI+, (...) problematizar los condicionantes en la circulación y el tránsito de los espacios culturales para garantizar entornos inclusivos, (...) adquirir y poner en práctica herramientas para la programación y desarrollo de proyectos culturales LGBTI+” ²⁹.

Además, esto no puede ocurrir solo, o principalmente, durante determinados momentos del año. Uno de los eventos con más relevancia para el colectivo LGTBIQ+ es, sin duda, el Día del Orgullo, celebrado cada 28 de junio en recuerdo de los disturbios que tuvieron lugar en Stonewall hace más de cincuenta años. Si bien el carácter reivindicativo permanece, el ambiente festivo domina una conmemoración que, aunque no acaba de convencer a todxs por igual, ha logrado extender un gran abanico de eventos a lo largo de todo el mes. En líneas generales, si bien en los últimos años esta situación comienza a cambiar, a la variedad de programas que incluían artistas y productores queer en junio le seguía una sequía durante el resto del año. Actualmente la situación ha mejorado, y, tal y como se ha mencionado, buena parte de los museos (en el caso español) incorporan de manera más o menos natural exposiciones, charlas y otros eventos que reivindican la diversidad sexual tanto en el ámbito cultural como en la sociedad en general.

En conclusión: no se trata de fortalecer la “diversidad cultural” únicamente, sino de reforzar la diversidad de lxs que producen cultura y los que trabajan en ella. Y ello no debe hacerse en ningún caso por razones comerciales, sino por el derecho que a todxs nos ampara y con el que todxs salimos beneficiadxs.

26. https://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2020/2020_06/24_armarios.aspx

27. Border, L., *idem*.

28. *Ibidem*.

29. <https://elgritodelsur.com.ar/2021/04/se-lanzo-primera-diplomatura-gestion-cultural-lgbt.html>

5

HACIA UNA ESTRATEGIA DE DIPLOMACIA PÚBLICA LGTBI+

José Pedro Torrubia

UNA DIPLOMACIA PÚBLICA LGTBI+

Cualquier intento de caracterizar una “diplomacia pública LGTBI+” pasa por recordar, antes, las características esenciales del propio concepto —aunque no es una noción nueva y sin duda forma ya parte de la actividad diplomática habitual de los Estados y de sus Ministerios de Asuntos Exteriores, no siendo España una excepción—. Tras contraponerla a la diplomacia tradicional, se suele definir la diplomacia pública como la estrategia diplomática basada en la comunicación y en la creación de redes y alianzas con el objetivo de ejercer influencia en la sociedad internacional, incidiendo en que la clave de este concepto es justamente la singularidad del destinatario: la opinión pública global y las sociedades civiles en general más allá de nuestras fronteras, con un fuerte énfasis, por tanto, en llegar a la ciudadanía de los países con los que se interactúa.

El siglo XX inauguró la tendencia de conceder un mucho mayor peso a los individuos en la vida internacional, y el siglo XXI no ha hecho sino reafirmar este hecho. Una pléyade de nuevos actores —individuos, organizaciones no gubernamentales, empresas y medios de comunicación, regiones y municipios, etc.— se ha sumado a la vida diplomática como actores, interlocutores, destinatarios o intermediarios de la práctica diplomática, cada vez más condicionada por la expansión global de las redes sociales y otras herramientas interactivas de la comunicación y la transmisión de la información. En este sentido, Lev Grossman ha caracterizado las redes sociales como oportunidades “para construir un nuevo tipo de entendimiento internacional, no de político a político, ni de líder a líder, sino de ciudadano a ciudadano y de persona a persona”.

Sin duda los gobiernos y sus representantes —al menos en los países democráticos— tenemos la obligación de poner a los individuos, a los ciudadanos, en el centro del discurso y de la acción diplomática, y de velar por que sus voces sean escuchadas y por la protección y promoción de sus derechos.

LA REALIDAD DE LA AMENAZA A LOS DERECHOS INDIVIDUALES DEL COLECTIVO LGTBI+

La realidad del colectivo LGTBI+ en la sociedad internacional es variada y muy diversa, pero no es exagerado decir que —incluso en las sociedades democráticas más respetuosas— este colectivo es uno de los más amenazados, siendo sometido a muy diversos tipos de violencia, discriminación y exclusión.

La fobia hacia las personas homosexuales, bisexuales, trans e intersexuales y, por extensión a los nuevos modelos de familia en toda su diversidad, es la realidad diaria de prácticamente todo el colectivo. En algunos casos mediante una discriminación de baja intensidad, en los países más avanzados, o a través de un verdadero edificio represor que llega a contemplar el encarcelamiento por el mero hecho de mantener relaciones consentidas entre personas adultas y del mismo sexo e incluso el anacronismo incivilizado de la pena de muerte.

Son numerosos los organismos y organizaciones internacionales que han hecho un retrato de la especificidad de esta violencia, que reviste muchas formas y se manifiesta en políticas deliberadas de invisibilización en muchos países, en una carencia general en la recogida de datos sobre la situación de las personas LGTBI+, en numerosas trabas legales y sociales que afectan al ejercicio y desarrollo de sus derechos y de su potencial como individuos. La diferencia de trato en el acceso a la vivienda, la educación, la discriminación en el mercado laboral, los peores datos en salud, el hostigamiento y *bullying* en el entorno educativo a menores LGTBI+ y la ausencia de reconocimiento de los nuevos modelos de familia afecta tanto a mayores de edad como, lo que es peor, a millones de adolescentes, niños y niñas de todo el planeta.

En 2012 un grupo de 12 países miembros de la OCDE solicitaron un estudio de la comunidad LGTBI+ y su realidad en términos de participación en la vida socioeconómica, así como en la identificación de elementos de discriminación en las más variadas esferas. De este estudio surgió un Plan de Acción, pero sobre todo la constatación de que incluso en el grupo de países más desarrollados y donde se registra una mejor protección de los derechos individuales y colectivos, la situación es de desigualdad real.

EL COMPROMISO DE LOS ESTADOS CON UNA DIPLOMACIA PÚBLICA LGTBI+

El compromiso de muchos Estados con este colectivo y con las personas que lo conforman a través del ejercicio de la diplomacia pública no es nuevo, aunque tampoco es de larga data. Algunos Estados, España entre ellos, y sus opiniones públicas han determinado que la protección de los derechos humanos y la promoción de las mejores condiciones políticas, sociales y económicas para el desarrollo del individuo son un deber ético, jurídico y político.

Un notable ejemplo de este compromiso lo constituye el famoso discurso de la Secretaria de Estado Clinton en la sede del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra el 6 de diciembre de 2011: *“Some have suggested that gay rights and human rights are separate and distinct, but in fact they are one and the same”*. Con estas palabras, la administración Obama ponía en marcha una política exterior y una diplomacia pública ambiciosas, con características de campaña global, para acabar con la criminalización de los colectivos LGTBI+, ampliar muy especialmente los derechos de las personas trans y favorecer el reconocimiento del matrimonio igualitario por todo el mundo, incluso en países poco o nada receptivos a este propósito.

Otro ejemplo notable, más reciente, y ejemplo de diplomacia pública de nueva generación es el compromiso inequívoco de la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, vía Twitter el pasado 17 de mayo, Día Mundial Contra la LGTBIfobia. En su cuenta en esta red social reflejó un compromiso institucional por hacer de la Unión Europea una “Unión de Igualdad” en la que “debes poder ser quien eres, vivir y amar libremente”. A su vez, el jefe de la diplomacia europea —el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE,

Josep Borrell— incidió en esta misma idea en su propia cuenta, reafirmando “su firme compromiso con el respeto, la protección y la promoción del disfrute pleno e igualitario de los derechos humanos de las personas LGTBI”.

Otras iniciativas como la Coalición por la Igualdad de Derechos, lanzada a por Uruguay y Países Bajos en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos LGTBI en Montevideo de julio de 2016, han conseguido la adhesión de un creciente grupo de Estados (40 Estados miembros, entre ellos España ¹) en su propósito de buscar la protección de los derechos de las personas LGTBI y su inclusión en todos los países. Esta coalición hace un notable trabajo de diplomacia pública con actores de la sociedad civil, así como con organismos multilaterales, en torno a grupos de trabajo temáticos sobre diplomacia regional e internacional, sobre la inclusión de aspectos LGTBI en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la coordinación de fondos de donantes o el estudio de leyes, políticas y prácticas nacionales.

LA DIPLOMACIA PÚBLICA LGTBI+ COMO EJERCICIO REPUTACIONAL

Defender con orgullo un posicionamiento de compromiso con los derechos LGTBI+ en la arena internacional es, sin duda, un ejercicio de valores que algunos servicios exteriores han impulsado y consolidado, pero: ¿es también un elemento de proyección de la propia imagen en el exterior, un ejercicio reputacional vinculado a la imagen o marca país y a la generación de reputación internacional y, por tanto, un elemento de *soft power*?

Parece que cualquier ejercicio reputacional debería tener en cuenta un análisis de costes-beneficios, no de un modo economicista, ciertamente, pero sí en términos de imagen. Lo cierto es que el ejercicio serio y comprometido – no oportunista – de una estrategia de diplomacia pública LGTBI+ es hoy por hoy un ejercicio valiente que comporta algunos riesgos en la arena internacional. Algunos países no ven el ejercicio de una diplomacia pública LGTBI+ con buenos ojos. Tergiversan torticeramente la realidad del compromiso con los derechos humanos universales con términos negativos, denunciando el supuesto “proselitismo” de los países occidentales, la destrucción de “valores autóctonos” por un supuesto neocolonialismo LGTBI+. Otros van más allá con el argumento de que “en nuestro país no hay homosexuales, es una desviación occidental”. Se alega también la supuesta protección de los menores a la hora de practicar el “negacionismo LGTBI+”, cuando son precisamente estas políticas de negación de la realidad y los derechos las que reprimen de modo brutal a los menores LGTBI+, estigmatizan a sus familias y les impiden la creación de las suyas propias. Y este “negacionismo” o percepción negativa de los colectivos LGTBI+ no solo afecta a gobiernos y Estados, sino también a muchas opiniones públicas.

Frente a estas trabas al ejercicio de una diplomacia pública LGTBI+ y a la realidad de que, para muchos Estados, gobiernos e incluso opiniones públicas, no se trata de un ejercicio “simpático”, se debe hacer un análisis valiente y articular la necesaria coherencia entre lo que uno es y quiere ser, lo que uno propugna y lo que efectivamente hace. Todo consiste en decidir en qué lado de la historia se está.

1. Albania, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Cabo Verde, Canadá, Chile, Chipre, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Honduras, Islandia, Israel, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Montenegro, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Serbia, Suecia, Suiza, Ucrania, y Uruguay.

La defensa de los derechos humanos, del sistema global y del multilateralismo activo como espacios para consensuar, y el compromiso con la diversidad y con los esfuerzos por luchar contra toda discriminación por razón de identidad de género o por orientación sexual no son solo apuestas moralmente necesarias, sino que además está comprobado que la cohesión social basada en la inclusión y el reconocimiento de derechos traen consigo el desarrollo económico, político, social y personal del conjunto de los individuos que conforman esa sociedad, y que forman parte del contrato político de convivencia que toda sociedad articula. Por tanto, sea o no un ejercicio reputacional, no cabe sino la realidad de la existencia de personas LGTBI+ en todo el planeta con idénticos derechos humanos, la necesidad de defender los valores que estimamos propios y universales y la denuncia de la irracionalidad y anacronismo de las prácticas discriminatorias, represoras y penalizadoras contra esos derechos.

ESPAÑA, A LA VANGUARDIA DE LA DIPLOMACIA PÚBLICA LGTBI+

Afortunadamente, la realidad en España es bien diferente y nuestro país es pionero en materia de reconocimiento de derechos LGTBI+. La sociedad en conjunto ha querido y ha sabido construir un espacio seguro y de inclusión para las personas LGTBI+, no solo a través de una arquitectura legal adecuada, sino a través también de un profundo cambio social en la aceptación de la diversidad.

Este planteamiento inclusivo nos apuntala como democracia plena, consolidada y moderna. En poco más de cuarenta años hemos pasado de vivir bajo una dictadura a convertirnos en una de las veinte democracias más reconocidas del planeta, y el reconocimiento y protección de los derechos de la ciudadanía LGTBI+ han evolucionado a la par. El matrimonio igualitario, quince años después de su promulgación, es aceptado por la gran mayoría de la población española, como lo es la diversidad de orientaciones sexuales e identidades de género. El Pew Research Center, por citar un ejemplo, nos sitúa como el segundo país con menor oposición al matrimonio igualitario, solo por detrás de Suecia.

Numerosas acciones de diplomacia clásica y elementos de diplomacia pública LGTBI+ han acompañado a estos avances. España es uno de los países europeos más sensibles, en lo que respecta al asilo, a la problemática específica de las personas LGTBI+ procedentes de países en los que está penado. En concreto, según el estudio *Rainbow Europe 2019* de la asociación ILGA, España ocupa la 6ª posición en materia legislativa de protección internacional de personas LGTBI+, de entre 49 Estados analizados. España defiende asimismo la no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género y la aplicación efectiva de las normas internacionales de derechos humanos que se rigen por los principios de universalidad y no discriminación. Las delegaciones y representantes españoles condenan, en todos los foros en los que participan, las violaciones de los derechos humanos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) impulsa numerosas y muy variadas acciones contra la discriminación y la violencia que sufren las personas LGTBI+ tanto a nivel bilateral, con terceros países, como en diferentes foros multilaterales de promoción y protección de los derechos humanos. En el ámbito europeo, España desempeñó un papel muy activo en el proceso de elaboración de las Directrices de la

UE sobre los derechos de las personas LGTBI+, que fueron adoptadas en junio de 2013². Asimismo, es miembro fundador de la Red Europea de Puntos Focales LGTBI+ y participa activamente en sus reuniones semestrales compartiendo información nacional y coordinando comunicados y acciones conjuntas. Esta realidad conforma no solo un útil entramado legal e institucional, sino también un activo reputacional de primer orden.

¿CÓMO POTENCIAR LAS HERRAMIENTAS DE DIPLOMACIA PÚBLICA EN CUMPLIMIENTO DE LO RECOGIDO EN LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACCIÓN EXTERIOR 2021-2024? ALGUNAS SUGERENCIAS

Lejos de la autocomplacencia, en el ámbito de la diplomacia pública LGTBI+ todavía hay mucho camino por recorrer. Para ello se sugerirán una serie de acciones, basadas en líneas ya apuntadas en la *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*³, documento que guiará la acción diplomática del MAUC en el período 2021-2024. Esta estrategia ha sentado las bases para reforzar la acción diplomática en este ámbito, reflejando “la aspiración de España de proyectar los valores que nos caracterizan como sociedad: la libertad, la paz, la igualdad, la solidaridad, la justicia, la diversidad, la democracia, la sostenibilidad y el progreso”.

La Estrategia determina que la respuesta española a los retos globales vendrá marcada, entre otros grandes ejes de actuación, por “la promoción de unos derechos humanos plenos y garantizados como rasgo distintivo de nuestra acción exterior”. Previene asimismo de la necesidad de actuar ante una creciente regresión en derechos y libertades, para lo que es necesario “promover la comprensión de la diversidad LGTBI+, así como la diversidad étnica, como un valor es particularmente importante en un momento de involución en materia de garantía de los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales”.

El MAUC ya cuenta, pues, con algunas herramientas de diplomacia pública LGTBI+ y con una estrategia de acción exterior que les proporciona un sólido anclaje. Pero ¿cómo potenciarlas para ponerlas al nivel del liderazgo que España puede y debe ostentar en este ámbito?

1- La primera herramienta, y la de más valor, con la que cuenta el MAUC es su personal, y por extensión, el conjunto del personal del servicio exterior. Como bien señala la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, para conseguir los objetivos marcados es necesario “mejorar los medios humanos y materiales de nuestra acción internacional”. Las personas que conforman el Servicio Exterior constituyen un colectivo muy variado, formado por distintos tipos de empleados públicos, y que abarca desde funcionarios de carrera a todo el personal local de embajadas y consulados, por lo que es un colectivo con muy distintos bagajes culturales y formativos.

2. La base de esas nuevas Directrices se encuentra en el *Manual para la promoción y protección del disfrute de todos los derechos humanos por el colectivo LGBT* adoptado durante la presidencia española del Consejo de la UE en 2010. Ambos documentos tienen por objetivo habilitar a las delegaciones de la UE, representaciones y embajadas de Estados miembros en terceros países, no sólo para reaccionar ante casos de violaciones de derechos humanos, sino también para dar mayor visibilidad a estas cuestiones en la estrategia de derechos humanos de cada país.

3. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EIMinisterioInforma/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf>

Por ello, resulta indispensable completar la sensibilización del personal del Servicio Exterior en cuestiones relacionadas con las realidades LGTBI+ con formación en conocimientos específicos, con vistas a avanzar en el logro de varios objetivos. El primero de ellos, el de dar un mejor servicio a las personas LGTBI+ españolas y extranjeras en el exterior que se acercan e interactúan con nuestras embajadas y consulados. El fin último de nuestro servicio diplomático, no hay que olvidarlo, es el servicio a la ciudadanía, y habría que garantizar que toda persona LGTBI+ que se acerque a nuestros servicios diplomáticos y consulares, comerciales, educativos, o de cualquier otro tipo sienta que el respeto a la diversidad es una realidad que se refleja en el trato, en el uso del lenguaje, en el contenido de la información que se le facilite, y en todos aquellos aspectos que conforman nuestro servicio. En segundo lugar, para que el MAUC pueda tener una mejor interlocución con actores clave del ecosistema LGTBI+ de los países donde actúan nuestras embajadas y consulados, y así pueda influir en el debate local desde un conocimiento sólido de su realidad. Por último, también para incidir en la comunicación colectiva del MAUC, que no sólo se realiza a través de la Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes, sino que se ejercita diariamente en micro acciones cotidianas por parte de todos los miembros de ese servicio exterior.

Para incidir en esa formación contamos con varias herramientas:

- Procurar que toda instrucción de servicio, orden circular, formularios o documentación (especialmente relativa a la atención consular) garantice que las personas LGTBI+ no se sientan excluidas o discriminadas. Se ha hecho mucho ya al respecto, pudiendo citar como ejemplo las instrucciones e indicaciones dirigidas a nuestras embajadas y consulados sobre el trato a las personas trans, o la revisión de formularios y registros (con la consiguiente formación del personal encargado de ellos) de modo que tengan cabida los nuevos formatos de familia.
- La Escuela Diplomática, encargada de la formación de los diplomáticos en el momento inmediatamente posterior al ingreso en la carrera diplomática, pero también encargada de la elaboración de cursos de formación continua para todo el servicio exterior, puede desempeñar un rol fundamental a la hora de introducir módulos específicos sobre formación en temática LGTBI+, que sin duda serían de gran ayuda para la sensibilización y la formación.
- La Subdirección General de Personal, englobada en la Dirección General del Servicio Exterior, realiza igualmente cursos de formación, por lo que cabría igualmente impulsar acciones por parte de esta unidad en el sentido anteriormente formulado.

Todas estas sugerencias de formación incidirían significativamente en las capacidades de nuestro servicio exterior para hacer una labor activa y proactiva de diplomacia pública LGTBI+.

2- La segunda herramienta de diplomacia pública con la que cuenta el MAUC es su trayectoria en acciones de visibilización de nuestro compromiso con las personas LGTBI+. Desde sus orígenes en 1979 el movimiento LGTBI+ ha entendido que su primer objetivo es su visibilización: aquello que no se ve, aquello de lo que no se habla, no existe para la sociedad ni para las políticas públicas. Hay tres citas recurrentes en el calendario en las que el MAUC viene haciendo una labor continuada de visibilización desde hace años: el 17 de mayo, día internacional de lucha contra la homofobia, la transfobia y la bifobia; el 1 de julio, aniversario de la Ley 13/2005; y los meses de junio y julio, en coincidencia con los eventos del Orgullo LGTBI+.

Sigue siendo necesario visibilizar en el exterior y en nuestras acciones de diplomacia pública que el MAUC cuenta con una agenda LGTBI+. Esto es tanto más necesario cuanto más fuerte es la presión local para dejar de hacerlo, y pese a esas presiones.

Las sedes centrales del MAUC y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), así como las embajadas y consulados en el exterior, vienen desplegando numerosas estrategias para hacer efectiva esa visibilidad:

- La presencia de banderas, banners u otro tipo de elementos visuales en sedes oficiales, embajadas y consulados (dentro del debido respeto a la sentencia de 26 de mayo de 2020, de la Sala tercera de lo Contencioso del Tribunal Supremo, que limita el uso de banderas no oficiales en el exterior de los edificios y espacios públicos cuando concurren con la bandera de España y las demás legal o estatutariamente instituidas).
- Visibilizar que nuestras cancillerías, residencias y oficinas sectoriales son espacios libres de LGTBIfo-bia mediante carteles al respecto.
- Utilizar activamente las redes sociales propias del MAUC, la AECID y de nuestras representaciones en el exterior para hacer patente nuestro compromiso.
- Participar activamente en los eventos programados por redes locales LGTBI+, un aspecto que muchas embajadas y consulados ya hacen no solo coincidiendo con el Orgullo, sino de modo continuado y activo.
- Acciones culturales como las desarrolladas en el marco del programa 'Armarios Abiertos' por la Red de Centros Culturales de España.

Sin duda es necesaria cierta precaución en países donde la idiosincrasia local así lo recomienda, al estar penada la expresión de la realidad LGTBI+, pero precaución no es sinónimo de renuncia. Son necesarias valentía e inteligencia en el objetivo de visibilizar que las personas LGTBI+ existen, gozan de los mismos derechos humanos, internacionalmente reconocidos, y que su protección es un compromiso irrenunciable de España. En solitario o en colaboración con otras embajadas de países igualmente comprometidos, es necesario reafirmar esos principios propios y visibilizarlos incluso en condiciones adversas.

3- La tercera herramienta de diplomacia pública es la interlocución y la creación de redes y alianzas con otros actores claves con el objetivo de generar influencia. El desarrollo de una diplomacia pública comprometida exige del desarrollo de una interlocución continuada con los actores clave del ecosistema español y exterior, institucionales y no institucionales, que trabajan los diversos aspectos de la realidad de las personas LGTBI+. Entre esos interlocutores destacan organizaciones y organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, países amigos, centros de pensamiento, activistas e incluso empresas españolas y extranjeras —algunas de ellas, multinacionales del ámbito de la comunicación— comprometidas con la defensa de estos valores.

Asimismo, en las Direcciones Generales del Ministerio específicamente encargadas de la participación en el debate internacional, así como en las Representaciones Permanentes ante organismos internacionales de relevancia para el tema, existe un muy bien organizado y documentado corpus con las prioridades, las posiciones

de España en materias de relevancia y los argumentos que las sustentan, no solo en el diálogo con organismos internacionales, sino también en el apoyo y trabajo conjunto que se lleva a cabo con oenegés, activistas y personas defensoras de los derechos humanos. Una diplomacia pública activa, además de la acción en foros internacionales debe poner el foco en el acompañamiento a los esfuerzos de la sociedad civil — especialmente de los países en los que la situación de las personas LGTBI+ es vulnerable— por mejorar esas condiciones.

4- Una cuarta herramienta (sugerida) sería la construcción de un relato y una estrategia específica de diplomacia pública LGTBI+. Contamos con un gran número de documentos que conforman una excelente base para dar un salto cualitativo hacia la elaboración de una estrategia plurianual específica en la materia, que complemente las líneas basilares esbozadas en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024. Todas estas herramientas, puestas en común en una estrategia específica, verían amplificada su potencial individual. Sin ánimo de pretender ser exhaustivo, algunas de ellas—además de la ya mencionada Estrategia de Acción Exterior, sus referencias a la diversidad y su remisión a estrategias regionales, sectoriales y estrategias país como base de actuación— son las siguientes:

- El corpus de posiciones y argumentos y la participación activa en el debate y la normativización internacionales sobre temática LGTBI+ llevado a cabo por el MAUC desde sedes centrales y representaciones permanentes.
- La Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes viene elaborando material audiovisual específico en materia LGTBI+ para las redes sociales del MAUC y que envía a los encargados de contenidos digitales de nuestras embajadas y consulados.
- Los argumentarios específicos propuestos desde diversas unidades del MAUC a nuestras embajadas y consulados, en coincidencia con las efemérides antes señaladas y que inciden en mensajes y datos, con objeto de sustentar acciones específicas in situ.

Todas las herramientas sugeridas y otras que seguro pudieran ser sumadas, puestas en conjunto en una estrategia específica, verían aumentada sus capacidades.

La Red de Casas de Diplomacia Pública⁴ (Casa América⁵, Asia⁶, África⁷, Árabe⁸, Centro Sefarad-Israel⁹ y Mediterráneo¹⁰) constituye un muy singular activo para este fin. Su actividad cubre, prácticamente, todas las regiones del mundo y su programación incluye actividades de carácter cultural, científico y económico, con un claro protagonismo de la sociedad civil. Son valiosos observatorios y espacios de generación y destilado de

4. <https://www.reddecasas.es/>

5. <https://www.casamerica.es/>

6. <https://www.casaasia.es/>

7. <https://www.casafrica.es/es>

8. <https://www.casaarabe.es/>

9. <http://www.casasefarad-israel.es/>

10. <https://www.casa-mediterraneo.es/>

conocimiento. Las Casas y el Centro vienen desarrollando, desde hace años, un gran número de actividades de visibilización, creación de redes y generación de conocimiento de la realidad LGTBI+ de sus respectivos ámbitos geográficos de competencia, así como – en el caso del Centro Sefarad-Israel – de su ámbito identitario.

No convendría tampoco desdeñar otras posibles, como la creación de un puesto de Embajador/a en Misión Especial para la promoción de los Derechos de las Personas LGTBI+, por la flexibilidad y capacidad de interlocución que tienen este tipo de embajadores, así como la transversalidad en la acción con todas las unidades del Ministerio y del resto de las Administraciones Públicas españolas.

Otros países y sus servicios exteriores han apostado por la celebración de cumbres o conferencias gubernamentales, en formatos en los que también se dé cabida a activistas, asociaciones y oenegés. Así, por ejemplo, el gobierno británico ha anunciado que acogerá en junio de 2022 la primera Conferencia Mundial LGTBI+, centrada en el progreso de las reformas legales, combatir la violencia y la discriminación y asegurar a todos los individuos LGTBI+ acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos. Con el lema *Safe to be me: a Global Equality Conference* ya está siendo un extraordinario ejercicio de diplomacia pública e imagen país que sin duda generará un testigo a recoger.

A MODO DE CONCLUSIÓN

España cuenta con un elemento fundamental a la hora de sustentar una acción diplomática y, más específicamente, una diplomacia pública LGTBI+: la credibilidad. España goza de un amplio crédito como país y sociedad respetuosos y comprometidos con la inclusión, con la diversidad y con la tolerancia. Sobre la base del respeto y credibilidad que – a nivel internacional – tenemos en este aspecto, debemos construir un relato coherente y potente que acompañe y potencie las herramientas con las que ya contamos para llevar a cabo una política exterior de promoción de la diversidad sólida y eficaz.

ASUNTOS CONSULARES Y DERECHOS DE LAS PERSONAS LGTBI. EL MATRIMONIO CONSULAR IGUALITARIO Y OTRAS TRES PROPUESTAS PARA UNA ACCIÓN CONSULAR MÁS INCLUSIVA E IGUALITARIA

José Ramos García y Laura García Alfaya

REFLEXIONES PRELIMINARES: LOS CIUDADANOS COMO IMPULSORES

La existencia y el reconocimiento efectivo de la diversidad implican a menudo la necesidad de revisar las normas y prácticas existentes. Bien encauzados, esos debates y reflexiones conducen a derrumbar los muros de los conceptos limitantes que a veces los Estados se autoimponen, por tradición o por ausencia de oportunidad política que posibilite los cambios. En el contexto específico de los derechos de las personas LGTBI, el reflejo del país diverso y respetuoso que España es también en su acción consular constituiría sin duda una oportunidad para liderar un camino de avances en la escena internacional que, en definitiva, tiene una relación directa con el reconocimiento y la protección de derechos fundamentales.

Es justo recordar que en los últimos años se han producido logros que hemos de celebrar. Especialmente significativa ha sido la iniciativa de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares (DGEEAC) en el cambio de doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (DGSJFP)¹, que viene permitiendo desde 2020 la determinación de la doble filiación materna, en los mismos términos en que se hace en España, de los hijos nacidos en parejas de mujeres casadas residentes en el extranjero. Así se ha puesto fin en parte a una situación discriminatoria y lesiva para el interés superior del menor, aunque ciertamente se trata de

1. Nótese que la actual DG de Seguridad Jurídica y Fe Pública (DGSJFP) del Ministerio de Justicia se denominó DG de los Registros y del Notariado (DGRN) entre 1909 y 2020, por lo que a lo largo del texto aparecerán referencias a dicho centro directivo bajo ambas denominaciones de manera indistinta.

una conquista con matices, que no logra ocultar la discriminación que las parejas de mujeres siguen afrontando, en este caso también en España, en lo que a la filiación matrimonial y no matrimonial se refiere, y que aconseja, como se razonará más adelante, una revisión en profundidad del marco normativo que las regula.

Otro ejemplo de avance conocido en los últimos años lo constituye la creación de un espacio en las Recomendaciones de Viaje que elabora el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) dedicado a la situación de las personas LGBTI y que –dada la disparidad legal y social entre países– sirve para prevenir posibles situaciones de riesgo en los desplazamientos del ciudadano fuera de España. También muy recientemente, en enero de 2021, el MAUC ha aprobado un Protocolo de atención a personas trans e intersexuales en el ámbito consular, con el fin de sistematizar una serie de principios y pautas tendentes a garantizar la prestación de un servicio respetuoso con la dignidad e identidad de la persona, así como la facilitación de la labor de los empleados públicos mediante su sensibilización y formación continuada.

En el ámbito del Registro Civil, ha de subrayarse la revisión de los formularios y hojas declaratorias con el fin de adoptar un lenguaje inclusivo y respetuoso con la diversidad familiar existente. Asimismo, a las personas trans de nacionalidad española que hubieran nacido en el extranjero se les reconoce el derecho a rectificar la mención registral del sexo y modificar su nombre, con la finalidad de garantizar el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a la dignidad de las personas cuya identidad de género no se corresponde con el sexo con el que inicialmente fueron inscritas.

Merecen también atención otras prácticas en nuestra red de consulados y embajadas –quizá no tan conocidas pero de enorme importancia– que permiten facilitar la llegada a España de aquellos solicitantes de asilo –incluidos quienes sufren persecución por razón de su orientación sexual, identidad o expresión de género– en aquellos casos en que corra peligro su integridad física². La promoción del traslado y asistencia en el mismo puede adoptar formas diversas, cabiendo destacar la posibilidad de emitir un salvoconducto³ en beneficio de la persona susceptible de protección internacional por parte de nuestro país.

Además, en el ámbito notarial debemos recordar la competencia de nuestros cónsules para autorizar escrituras de constitución de parejas de hecho, tanto del mismo como de distinto sexo. Si bien estas siguen sin poder ser inscritas en ningún registro, generándose inseguridad jurídica consecuencia, por un lado, de la inhibición del Estado en su regulación, y por otro, del fragmentado marco legislativo que actualmente rige en la materia.

Sin embargo y a pesar de todos estos significativos logros y avances, sorprende que en 2021 aún sigan vigentes algunas prácticas consulares que suponen una discriminación *de facto* de las personas LGTBI en el ejercicio de sus derechos, o que algunas cuestiones como la protección de las víctimas los delitos de odio en el exterior no cuenten todavía con herramientas adecuadas.

2. Art. 38 Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, BOE núm. 263, de 20 de noviembre de 2009.

3. Art. 8 Real Decreto 116/2013, de 15 de febrero, por el que se regula la expedición del pasaporte provisional y del salvoconducto, BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2013.

Ante este estado de situación, y sobre la base de nuestra experiencia en el servicio consular –que nos ha permitido conocer de primera mano el impacto que determinadas normas y prácticas administrativas asentadas tienen en la vida de ciudadanos concretos– proponemos una serie de cambios e iniciativas que, consideramos, deberían impulsarse con carácter urgente. Desde luego que habría otras muchas aristas que limar en el ámbito de la acción consular de nuestro país, pero entendemos que las más importantes en este momento son:

- *La garantía del matrimonio consular igualitario en toda nuestra red consular (salvo, como es obvio, en aquellos países en los que no están permitidos los matrimonios consulares y en aquellos donde el derecho a contraer matrimonio no pueda ser garantizado por nuestros cónsules en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos, independientemente de su orientación sexual).*

Analizaremos en detalle cómo la interpretación que la DGSJFP –centro directivo del Ministerio de Justicia competente para dar instrucciones a los cónsules en su actuación como encargados del Registro Civil– hace del art. 5. f) del Convenio de Viena sobre relaciones consulares, de 24 de abril de 1963⁴ (en adelante, Convenio de Viena) impide a las parejas del mismo sexo contraer matrimonio en la mayor parte de nuestras oficinas consulares, al tiempo que lo permite allí donde resulta superfluo, es decir, donde ya pueden casarse con arreglo a la legislación local. Al hilo de esto no podemos dejar de señalar la paradoja de que la institución del matrimonio consular naciera precisamente para salvar los obstáculos que impedían a los ciudadanos en el extranjero contraer matrimonio con arreglo a las normas del Estado de su residencia. Por otra parte, teniendo en cuenta el fuerte impacto que el Registro Civil tiene en materia de derechos, no es descartable que la lesividad de las situaciones creadas acabe generando responsabilidad del Estado. Abogaremos pues por una propuesta garantista en consonancia con la trascendencia de los derechos e intereses en juego: la revisión no solo de las instrucciones dadas a los cónsules sino también del Código Civil, con el fin de implantar el matrimonio consular igualitario con carácter universal en toda la red consular española –siguiendo los pasos, con matices, de la práctica actual del Reino Unido–. Como se verá, dada la relevancia del asunto, sus implicaciones y la ausencia de publicaciones que aborden la cuestión en profundidad, hemos considerado necesario –incluso a riesgo de sobrecargar al lector con detalles aparentemente excesivos sobre los debates preparatorios y trabajos de la conferencia codificadora del Convenio de Viena– plantear el tema con la minuciosidad que reclama la urgencia del cambio en la práctica española.

- *La ampliación de la asistencia y protección consular a las víctimas españolas de delitos de odio en el extranjero.*

Defenderemos también que los ciudadanos españoles en el extranjero víctimas de delitos de odio –entre los cuales aquellos que lo sean por razón de su orientación sexual o identidad de género– merecen la atención del legislador a fin de que la Administración pueda prestarles una mejor protección y acompañamiento en forma de asistencia jurídica, psicológica y social.

4. BOE núm. 56, de 6 de marzo de 1970

- *La consagración legislativa del reconocimiento a las parejas de mujeres de los mismos derechos que a las parejas de distinto sexo a la hora de determinar la filiación matrimonial y no matrimonial de sus hijos.*

En este apartado examinaremos la situación en la que se encuentran en la actualidad las familias formadas por personas del mismo sexo, no solo residentes en el extranjero sino también en España, en cuanto a la filiación de sus hijos. Explicaremos por qué abogamos por una revisión del Código Civil y otra legislación relevante en la materia, con el fin de garantizar la doble filiación materna, matrimonial y no matrimonial, en condiciones de igualdad respecto a las parejas de distinto sexo. Especial atención prestaremos a las parejas residentes en el extranjero con el objetivo de afianzar las más recientes modificaciones en la práctica registral de nuestros consulados –algo fundamental para proteger el interés superior de los menores españoles nacidos fuera de España que veían mermados sus derechos por razón del sexo de sus progenitoras–.

- *La creación de un registro de parejas de hecho para ciudadanos españoles residentes en el extranjero, o de fórmulas para posibilitar el registro de su situación de hecho en alguno de los registros autonómicos o locales existentes en España.*

Como señalábamos más arriba, este es un asunto que no afecta en exclusiva a las personas LGTBI. La inexistencia de un registro de parejas de hecho a nivel nacional, junto con la exigencia de residencia en el territorio de las Comunidades Autónomas que se han dotado de uno, impide que cualquier ciudadano español residente en el extranjero que desee registrar su relación familiar como pareja estable pueda hacerlo. Lo que conlleva el menoscabo de derechos de estas personas –al exigirse, por ejemplo, la inscripción para acceder a determinadas prestaciones– y es una fuente de inseguridad jurídica y litigiosidad fácilmente evitable.

En nuestro trabajo, y a pesar de ser España uno de los países más avanzados del mundo en cuanto a desarrollo y reconocimiento de los derechos de las personas LGTBI, nos hemos encontrado con mujeres embarazadas que se han visto obligadas a viajar a España para el parto a fin de que ni sus cónyuges ni sus futuros hijos se vieran privados de los derechos derivados de la filiación, ya que, de producirse el nacimiento en muchos otros países –incluidos Francia, Alemania o Suiza, por poner solamente algunos ejemplos llamativos– no se reconocería jurídicamente a una de las madres. También hemos conocido a parejas del mismo sexo que han tenido que hacer enormes esfuerzos logísticos y económicos para viajar a España y poder así casarse, mientras veían que sus amigos y conocidos que deseaban contraer matrimonio con alguien de sexo distinto al suyo lo hacían fácilmente en el consulado responsable de su demarcación.

Dedicamos este artículo a todos esos ciudadanos y ciudadanas a los que nosotros, en nuestro recuerdo, podemos poner nombre y cara, que no son supuestos teóricos sino personas y familias que han sufrido y sufren aún en algunos casos una discriminación evitable, con la esperanza de contribuir a un debate que convierta estas situaciones en ejemplos pasados de la historia de la evolución de la práctica consular española. Estas personas, y también todas las demás –como beneficiarias secundarias de una sociedad más justa, inclusiva y diversa– son, no lo olvidemos, el centro de nuestra actividad profesional y nuestra razón de ser como empleados públicos del servicio exterior.

1. EL MATRIMONIO CONSULAR IGUALITARIO: UN PASO VALIENTE, NECESARIO Y JURÍDICAMENTE POSIBLE

Más de quince años después de que España llevara a cabo el cambio legislativo que la situó en primera línea de la defensa de la igualdad de los derechos de las personas LGTBI al permitir el matrimonio igualitario, se mantiene sin embargo una desigualdad de facto en su aplicación práctica en el extranjero. Siguiendo las instrucciones impartidas por la DGSJFP a los encargados de los registros civiles consulares, estos tan solo pueden celebrar matrimonios entre personas del mismo sexo en aquellos países que, a su vez, contemplan el matrimonio igualitario en su ordenamiento interno. *Sensu contrario*, ese derecho constitucional es negado sistemáticamente por agentes del Estado a sus propios ciudadanos cuando solicitan ejercerlo en las embajadas o consulados de España sitos en el resto de países. Es decir: que, en la práctica, en la inmensa mayoría de Estados, España deniega el derecho al matrimonio a los ciudadanos españoles que desean contraerlo con una persona de su mismo sexo.

Esta forma de proceder supone un trato desigual y una flagrante discriminación por razón de orientación sexual, vulnera derechos consagrados constitucionalmente y es susceptible de generar la responsabilidad del Estado. Afortunadamente, para revertir esta situación no se precisan reformas legislativas –aunque, como se defenderá más adelante, sea deseable su blindaje en nuestro ordenamiento–, sino la mera revisión de las instrucciones que el Ministerio de Justicia imparte a los cónsules en su calidad de encargados del Registro Civil.

A lo largo de este escrito trataremos de razonar que dicho cambio en la práctica consular española puede operarse con absoluto respeto al derecho internacional. Es más, argumentaremos –sobre la base de extensa bibliografía, los trabajos preparatorios de la conferencia codificadora de la Convención de Viena y la práctica comparada– por qué casar a personas del mismo sexo en embajadas o consulados que se encuentren precisamente en países donde este tipo de uniones no estén reguladas no solo no contraviene la Convención de Viena, sino que es fiel al origen y razón de ser de la institución del matrimonio consular.

Como se verá, los argumentos que justifican el cambio que defendemos encuentran sustento tanto en la teoría jurídica como en la práctica consular de otros Estados. Destacamos especialmente el caso del Reino Unido, que desde 2014 celebra matrimonios consulares entre personas del mismo sexo precisamente en aquellos países donde estas no pueden casarse con arreglo a la legislación del Estado receptor. Lo cual, por otra parte, refuta los argumentos sobre las hipotéticas consecuencias negativas que esta práctica acarrearía para nuestra política exterior. Más bien al contrario, se trata de una oportunidad para España –que sin duda requiere voluntad y valentía política– de ejercer liderazgo en la escena internacional mostrándose como el país respetuoso y diverso que ya, desde hace tiempo, es.

1.1 Actual doctrina de la DGSJFP en materia de matrimonio consular

La Ley 13/2005⁵, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio⁶ apunta en su exposición de motivos que la regulación del matrimonio en el derecho civil contemporáneo es un reflejo de la evolución de los modelos de convivencia y valores dominantes en nuestra sociedad y que, por ello, el legislador

5. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-11364>

6. BOE núm. 157, de 2 de julio de 2005.

puede, e incluso debe, actuar en consecuencia, y evitar toda quiebra entre el derecho y los valores de la sociedad cuyas relaciones ha de regular. En consecuencia, dicha ley trata de dar respuesta a una exigencia de la ciudadanía de nuestro tiempo con el fin de establecer un marco de realización personal que permita a las personas que integran una pareja desarrollar su personalidad y sus derechos en condiciones de igualdad, independientemente de su sexo o género.

No obstante, la Ley 13/2005 no abordó de manera expresa las implicaciones que para el derecho internacional privado (en adelante, DIPr) español acarrearán los casos que presentan elementos de internacionalidad. Este silencio del legislador recibió respuesta por parte de la DGRN a través de la Resolución-Circular de fecha 29 de julio de 2005⁷ (en adelante, resolución-circular), donde se abordan básicamente dos problemas. «Primero: ¿Pueden contraer matrimonio válido entre sí dos personas del mismo sexo siendo una de ellas española y la otra extranjera, en España? Segundo: en caso afirmativo, ¿tienen competencia para ello no sólo las autoridades españolas mencionadas en el art. 57 del Código Civil, sino también los encargados de los Registros civiles consulares de España en el extranjero, cuando el enlace se celebre en el extranjero?»⁸. Las respuestas dadas en la citada resolución-circular, sin embargo, han provocado que en la práctica española en materia de matrimonio consular persistan obstáculos que impiden que la igualdad formal en el ejercicio del derecho a contraer matrimonio se haya traducido en igualdad sustantiva para aquellas parejas residentes en el extranjero.

Del Convenio de Viena, del Convenio europeo sobre funciones consulares, hecho en París el 11 de diciembre de 1967⁹, y de los arts. 49, 51 y 57 de nuestro Código Civil (CC) se desprende que la admisión del matrimonio consular está supeditada al cumplimiento de ciertas condiciones: al menos uno de los contrayentes ha de ser nacional español; ninguno de los contrayentes debe ser nacional del Estado receptor¹⁰; al menos uno de los contrayentes debe estar domiciliado en la demarcación consular correspondiente (arts. 51.3 y 57 CC); y el Estado receptor no debe oponerse a que los cónsules extranjeros celebren matrimonios en su territorio.

Este último requisito deriva del art. 5, f) del Convenio de Viena, que autoriza a los cónsules a «actuar en calidad de notario, en la de funcionario del registro civil, y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor». Disposición que ha llevado a la DGRN a recordar en numerosas ocasiones que en los países cuyas leyes no reconocen facultades a los cónsules extranjeros acreditados en los mismos para autorizar matrimonios civiles en ningún caso (Austria, Dinamarca, Reino Unido, Suiza, Uruguay, Venezuela y Guatemala), o en los que dicha restricción se imponga limitadamente para los supuestos en que uno de los contrayentes tenga la nacionalidad del país receptor, los cónsules españoles deben abstenerse de autorizar tales matrimonios¹¹. Según la doctrina de la DGRN, esta

7. BOE núm. 188, de 8 de agosto de 2005.

8. Calvo Caravaca, A.L. y Carrascosa González, J., "Aspectos internacionales de los matrimonios entre personas del mismo sexo: Notas a la resolución-circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 29 de julio de 2005", *Boletín del Ministerio de Justicia*, año 60, nº 2007, p. 672.

9. BOE núm. 84, de 8 de abril de 2011.

10. «Esta circunstancia opera, a contrario, respecto del matrimonio consular de dos extranjeros en España (RDGR 6-V-69, 5-VIII-81), con arreglo a lo dispuesto en el art. 50 CC, excluyéndose así que un español pueda ser contrayente; y se proyecta, por reciprocidad, en el supuesto del matrimonio ante el Encargado del Registro Consular español» (González Campos, J.D., Paz-Ares Rodríguez, C., Díez-Picazo Ponce de León, L., Bercovitz, R., Salvador Coderch, P. (dir.), *Comentario del Código Civil*, Tomo I, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, p. 283).

11. Resolución-Circular DGRN, de 29 de julio de 2005; Resolución DGRN, de 15 de septiembre de 1995; Resolución DGRN, de 8 de enero de 1987, entre otras.

prohibición puede presentarse como una limitación expresa y específicamente referida a la competencia de los cónsules acreditados en dicho Estado, o bien presentarse «bajo la modalidad de vulneración a las exigencias formales impuestas en tales países a los matrimonios»¹². Por lo que resulta conveniente indagar si esta última exigencia viene impuesta por el Convenio de Viena –o por el contrario se trata de una interpretación exorbitante– y, en última instancia, si España está legitimada para determinar qué actos son contrarios a un ordenamiento extranjero sin el concurso de dicho Estado.

A resultas de esta última limitación, la DGRN concluye en la citada resolución-circular que «los Cónsules españoles deben abstenerse, por falta de competencia, de autorizar matrimonios consulares entre personas del mismo sexo en caso de que a ello se opongan las leyes del Estado receptor»¹³. Lo cual ha asentado en la práctica consular española la denegación de celebración de matrimonios entre personas del mismo sexo en todos aquellos países¹⁴ cuyo ordenamiento jurídico no prevea el matrimonio igualitario¹⁵, al presumir que dicha actuación sería contraria al ordenamiento del Estado receptor.

Cabe, sin embargo, plantear dos preguntas. Primero, si la supeditación a la falta de oposición a las leyes y reglamentos del Estado receptor se refiere a una falta de objeción genérica a que los cónsules extranjeros actúen como encargados del Registro Civil o si, por el contrario, exige que estos apliquen las normas materiales del Estado receptor en lo que a formalidades y capacidad matrimonial se refiere. Segundo, si es lícito presumir que la falta de regulación del matrimonio entre personas del mismo sexo en el ordenamiento del Estado receptor implica que la celebración de tales matrimonios en consulados extranjeros –entre ciudadanos extranjeros– sería contraria a su ordenamiento.

1.2. La competencia de los cónsules en materia matrimonial

a) La Convención de Viena: trabajos preparatorios y alcance de las Leyes y reglamentos del Estado receptor

Resulta pertinente acudir a los trabajos preparatorios de la Convención de Viena, en tanto que medio de interpretación complementario de los tratados internacionales¹⁶, para conocer el contexto en que se introdujo la referencia a «las leyes y reglamentos del Estado receptor» con el fin de determinar el alcance de tal limitación. Para ello ha de tenerse presente que –como señala J. Zourek, el relator especial de la Comisión de Derecho Internacional (en adelante, CDI), en su primer informe–, en el momento de la codificación, las funciones consula-

12. Resolución-Circular DGRN, de 29 de julio de 2005.

13. Doctrina reiterada por la DGRN en las respuestas a las consultas formuladas por varias oficinas consulares españolas (de Pretoria de 25 de octubre de 2005; de Boston de 26 de octubre de 2005; de Rabat de 27 de octubre de 2005).

14. Actualmente el matrimonio entre personas del mismo sexo se encuentra regulado en: Australia, Austria, Alemania, Argentina, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, Eslovenia, España, Estados Unidos, México, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia, Taiwán y Uruguay.

15. La DGRN acepta una excepción que permite que dos ciudadanos españoles del mismo sexo puedan contraer matrimonio consular en Estados cuyo ordenamiento no prevea el matrimonio entre personas del mismo sexo, siempre y cuando las normas de conflicto del Estado receptor remitan a la norma sustantiva española (Oficio de la DGRN de 15 de noviembre de 2006 en relación al matrimonio consular entre personas del mismo sexo en Bulgaria).

16. Art. 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969, BOE núm. 142, de 13 de junio de 1980.

res venían determinadas por una amplia variedad de costumbres y usos internacionales, convenios consulares bilaterales, disposiciones en otros tratados¹⁷ y las respectivas leyes y reglamentos nacionales de los Estados de envío y receptores; lo cual explicaba la falta de homogeneidad en el alcance de las atribuciones reconocidas a los cónsules¹⁸. Ya que «si, por ejemplo, las actividades consulares que consisten en proteger y facilitar el comercio, controlar la navegación, prestar asistencia a los buques de guerra y proteger a los súbditos del Estado que envía han sido siempre admitidas en derecho internacional, otras actividades, por el contrario, se basan en convenios particulares cuya aplicación se generaliza en muchos casos mediante la aplicación de la cláusula de nación más favorecida. Así ocurre, sobre todo, en lo que respecta a los documentos del registro civil»¹⁹.

La considerable variedad de tratados y costumbres que delimitaban los poderes de los cónsules explica que una de las primeras cuestiones en ser abordadas fuera la conveniencia o no de que en el proyecto de artículos provisionales figurase una definición de las «funciones consulares»²⁰. Y en caso de que se acordara su inclusión, aún quedaba pendiente de resolver el tenor de dicho artículo. La disyuntiva era: optar bien por una fórmula genérica y sin referencias específicas a las atribuciones de los cónsules²¹ —lo cual dejaba un amplio margen de maniobra a los Estados y evitaba la colisión con los tratados bilaterales en la materia, la costumbre y la legislación de cada país—, bien por incluir una relación a modo de ejemplo de las principales funciones consulares recogidas en los numerosos convenios bilaterales en vigor —lo que garantizaba la uniformidad en la práctica consular, si bien podría toparse con las reticencias de ciertos Estados, renuentes a verse obligados a aceptar el otorgamiento a los cónsules de competencias ajenas a su tradición o a retirarles atribuciones que hasta ese momento venían ejerciendo—.

17. Tratados de comercio y navegación, tratados de amistad y representación de empresa, convenios sobre los trabajadores extranjeros y tratados de extradición, entre otros.

18. El relator especial recordaba, en un artículo aparecido en la edición de diciembre de 1963 de *Le Monde Diplomatique*, que tanto la práctica como la teoría era incierta y variada en un gran número de asuntos relativos a las relaciones consulares: «lo cual puede parecer sorprendente a primera vista, al tratarse de una institución varias veces centenaria. Las razones son múltiples. En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que la institución consular ha pasado por múltiples etapas históricas y que los cónsules en un determinado momento de la historia tenían la consideración de “ministros públicos”, es decir, de agentes diplomáticos. La aparición de las misiones diplomáticas permanentes, la pervivencia de la antigua figura de los cónsules honorarios, designados a menudo entre los nacionales del Estado receptor, al margen de los cónsules de carrera, el hecho de que los cónsules de carrera hayan sido durante mucho tiempo habilitados para el ejercicio de actividades comerciales con fines privados (todavía lo son actualmente en algunos países), la hostilidad de los gobiernos en relación a las actividades comerciales de los extranjeros en los siglos XVII y XVIII, la separación de los servicios diplomático y consular hasta principios del siglo XX, todo ello explica por qué los contornos de la figura de los cónsules se encontraban mal definidos en la práctica y su estatuto jurídico agriamente discutido en la teoría».

19. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1957, vol. II, p. 100.

20. Como recuerda J. Zourek en su primer informe, en las codificaciones y tentativas de codificación anteriores se han manifestados dos tendencias: la primera deja, en principio, la delimitación de las funciones consulares a la legislación nacional (Convención de la Habana de 1928, los trabajos del Comité de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional de la Sociedad de Naciones o la resolución del Instituto de Derecho Internacional de 1896); la segunda concepción consiste en definir las funciones consulares en las convenciones y en los proyectos de codificación de una manera más o menos completa (Acuerdo de Caracas de 1911 o el proyecto de la Havard Law School), tal como se hacía en casi todas las convenciones consulares sin llegar jamás a definir por completo las funciones.

21. El relator especial estimaba que la CDI debía omitir toda referencia a las atribuciones de los cónsules, ya que estas reflejaban necesariamente, en ciertos puntos, las diferencias que existen en la estructura social de los Estados y en la vida económica de las naciones, y que se manifiestan en las legislaciones nacionales y en los instrumentos internacionales. Además, indicaba en su informe que añadir una definición general de las funciones consulares, que solo comprendiera las actividades típicas de los representantes consulares, no podría tener en cuenta las circunstancias particulares que, en ciertos casos, permitían que los Estados ampliasen, en sus relaciones mutuas, las atribuciones consulares. Y por último señalaba que una definición general de las funciones consulares podría tener un efecto negativo en los casos en que las leyes y las costumbres locales admitieran el ejercicio de funciones más allá de los límites fijados en la definición.

El relator especial incluyó en su primer informe de 1957 una propuesta de proyecto de artículos con dos variantes del art. 13 (*funciones consulares*), a fin de que la CDI dispusiese de todos los elementos de juicio a la hora de elegir entre ambas. Pues bien, en la segunda opción las cuestiones relativas al Registro Civil aparecían reguladas en dos apartados diferentes. Por un lado en el numeral 9 se disponía que los representantes consulares tenían derecho «a registrar o trasladar las partidas del registro civil en la medida en que estén autorizados para ello por la legislación del país que envía, y especialmente: a) tomar las declaraciones relativas al nacimiento o defunción de los súbditos del Estado que envía, a reserva de la obligación de las personas interesadas de efectuar las declaraciones de nacimiento o de defunción con arreglo a las leyes del Estado de residencia; b) trasladar la partida de matrimonio celebrado con arreglo a la legislación territorial, cuando por lo menos uno de los contrayentes sea súbdito del Estado que envía». Por otro, en el numeral 15 se establecía que los cónsules tienen derecho «a autorizar, si la legislación del país de residencia lo permite, los matrimonios entre súbditos del Estado que envía, con arreglo a las leyes de dicho Estado». Este último apartado es de gran relevancia para el planteamiento que nos ocupa, pues acota el ámbito de aplicación de los ordenamientos internos de los Estados: se reserva a la legislación del Estado receptor la determinación de la existencia o falta de competencia de los cónsules extranjeros para celebrar matrimonios con carácter general, al tiempo que se preceptúa que dichos matrimonios habrán de celebrarse con arreglo a las leyes del Estado que envía —sin que se conceda al Estado receptor ninguna prerrogativa al respecto—.

Una mayoría de miembros de la CDI se mostraron partidarios de una solución intermedia (R. Ago, R. J. Alfaro, N. Erim, Y. Lian, R. Pal, A. E. F. Sandstrom, A. Verdross, K. Yokota) que combinara una disposición general con una enumeración no muy detallada²². Por ello, en 1959, en la 517ª sesión de la CDI²³, el relator especial presentó dos nuevas variantes de redacción para dicho artículo²⁴. A. Matine-Daftary defendió que debía «suprimirse la frase “sin perjuicio de la legislación del Estado de residencia”, ya que los cónsules se ocupan principalmente en las cuestiones que tienen que ver con el estatuto personal de los nacionales del Estado que envía, y puede reemplazarse por la frase “dentro de los límites de las convenciones consulares”»²⁵. Por esa misma razón, G. Scelle señaló en la 523ª sesión de la CDI que «es peligroso decir que el cónsul no puede ejercer las funciones que le confíe el Estado que envía sino cuando no son contrarias a la legislación del Estado de residencia»²⁶.

Es reseñable la enmienda presentada por L. Padilla Nervo, indicando que «los cónsules ejercerán las funciones que, con arreglo al derecho internacional, determine la ley de su Estado, sin perjuicio de la legislación del Estado donde desempeñen su cargo y las que les confieran las convenciones consulares aplicables. Los cónsules

22. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1959, vol. I, pp. 164-170, 179-188, 205-208 y 212-213.

23. *Ibid.*, pp. 179-180.

24. En la primera variante se recogía, entre las funciones administrativas de los Cónsules (III), en los apartados 8 y 9 del segundo párrafo, que los cónsules podrán ejercer las atribuciones siguientes: «8. Inscribir y trasladar las actas del registro civil (nacimientos, defunciones, matrimonios) en la medida en que estén autorizados para ello por la legislación del Estado que envía, salvo la obligación de las personas interesadas de efectuar todas las declaraciones necesarias con arreglo a las leyes del Estado de residencia; 9. Celebrar los matrimonios con arreglo a las leyes del Estado que envía, siempre que la legislación del Estado de residencia no se oponga a ello». Mientras que en la segunda variante las cuestiones registrales quedaban subsumidas dentro de las funciones administrativas, expresándose que los cónsules tienen el derecho «c) De ejercer las funciones administrativas y notariales definidas por las convenciones en vigor o que le son confiadas por el Estado que envía, sin perjuicio de la legislación del Estado de residencia».

25. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1959, vol. I, p. 183.

26. *Ibid.*, p. 207.

tienen por misión: [...] b) Ejercer ciertas funciones notariales y relacionadas con el registro civil respecto a los nacionales de su Estado y aquellas de carácter administrativo conferidas por la ley nacional»²⁷. M. Bartos señaló «dudas considerables con respecto a la frase “sin perjuicio de la legislación del Estado donde desempeñen su cargo”. En cuanto estas palabras pueden interpretarse en el sentido de que la legislación interna del Estado de residencia prevalece sobre el derecho internacional consuetudinario, son inaceptables, pues si se las aprobara como parte del artículo, se concedería a ese Estado la libertad de dictar leyes que obsten el ejercicio de la función consular en forma incompatible con el derecho internacional», ya que «el Estado de residencia que alegue su soberanía territorial estará en una situación de superioridad respecto del Estado que envía»²⁸.

Resultan ilustrativas también las palabras de M. Bartos en 1961, en la 583ª sesión de la CDI: «La autoridad efectiva para ejercer ciertas funciones depende: 1) de las atribuciones dadas al cónsul para ejercer esas funciones de modo general por la legislación del Estado que envía o por una autorización especial de su gobierno, y 2) de que el Estado de residencia no se oponga al ejercicio de esas funciones. A este respecto, si el Estado de residencia conviene en una convención internacional en que pueden ejercerse ciertas funciones, está obligado a respetar ese compromiso y a permitir que se las ejerza»²⁹. A este respecto G. I. Tunkin, presidente de la CDI, afirmaba que «el Estado que envía no está obligado a autorizar a su cónsul el ejercicio de todas las funciones enumeradas. Esta disposición significa pura y simplemente que el Estado que envía puede elegir de las funciones enumeradas aquellas que desee confiar a su cónsul. La situación del Estado de residencia es diferente. Esa norma impone a ese Estado la obligación de permitir el ejercicio de las funciones enumeradas»³⁰. Revelándose en estas manifestaciones que si el Estado receptor consiente a los cónsules actuar en calidad de encargados del Registro Civil, su legislación interna no puede servir para impedir el desempeño de tales funciones.

El 4 de julio de 1961, en su 624ª sesión, la CDI decidió recomendar a la Asamblea General de las Naciones Unidas que convocara una conferencia internacional de plenipotenciarios encargada de examinar el proyecto de artículos sobre relaciones consulares a fin de concertar una o varias convenciones sobre la materia. Pues bien, nótese que en el párrafo 12 del comentario al art. 5 del proyecto de artículos que serviría de base a la conferencia codificadora —incluido en el informe a la Asamblea General sobre el 13º período de sesiones de la CDI— se señala lo siguiente: «En su calidad de funcionario de registro civil, el cónsul u otro funcionario consular lleva el registro civil, inscribe y traslada las actas del registro civil (nacimientos, matrimonios, defunciones, legitimación), conforme a las leyes y reglamentos del Estado que envía. No obstante, las personas interesadas efectuarán asimismo todas las declaraciones necesarias con arreglo a las leyes del Estado de residencia. El funcionario consular puede, asimismo, si lo autoriza la legislación del Estado que envía, celebrar matrimonios entre los nacionales de su Estado o entre los nacionales del Estado que envía y los de otro Estado, salvo que se oponga a ello la legislación del Estado de residencia»³¹. Resulta inequívoco que la referencia a las leyes y reglamentos del Estado receptor fue concebida como una cláusula de salvaguarda que materializaba la noción del mutuo acuerdo en cuanto a la delimitación de las funciones consulares, y no para regular el modo en que las mismas han de ser ejercidas, ya que ello debe hacerse con arreglo a las normas del Estado que envía.

27. *Ibid*, p. 180.

28. *Ibid*, p. 183.

29. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1961, vol. I, p. 13.

30. *Ibid*, p. 14.

31. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1961, vol. II, p. 108.

En el marco de la conferencia codificadora³², en la 8ª sesión de la primera Comisión, el relator especial a petición del presidente —y respondiendo a la solicitud del representante de Hungría— explicó las condiciones bajo las cuales la CDI había adoptado el texto del art. 5. J. Zourek explicó que, «con la adopción del artículo 5, la Comisión ha rechazado la idea, algunas veces sostenida en el pasado, de que el ejercicio de todas las funciones consulares se encuentra supeditado al consentimiento del Estado de residencia —idea que equivaldría a la negación de la existencia de relaciones consulares—. Naturalmente hay ciertas funciones consulares que únicamente pueden ser ejercidas en la medida en que estas no entren en conflicto con la legislación del Estado de residencia. Por ejemplo, un cónsul no puede celebrar un matrimonio si la legislación del Estado de residencia no permite a los cónsules actuar en calidad de funcionarios del estado civil»³³.

Por su parte, en la 11ª sesión de la primera Comisión B. de Menthon, jefe de la delegación francesa, subrayó que las funciones englobadas en el apartado f) del art. 5 pertenecen a aquellas derivadas de la costumbre internacional, y que no pueden ser restringidas por el Estado receptor, por lo que su delegación no podía aceptar ninguna enmienda destinada a restringir las mismas³⁴. Así lo entendía también México, cuya delegación presentó una enmienda³⁵ en la que no se hacía referencia alguna a las leyes y reglamentos del Estado receptor. Asimismo, las delegaciones de otros países como Portugal, Ghana o Checoslovaquia también lamentaron el carácter restrictivo de las enmiendas presentadas por Australia, Austria, Sudáfrica y Venezuela —en las que se aludía al límite impuesto por las leyes y reglamentos del Estado receptor— y pidieron dar el paso a una actitud más progresista y liberal con el fin de evitar en lo posible el entorpecimiento del ejercicio de las funciones consulares.

Con el fin de alcanzar una solución de consenso, se señaló que el reconocimiento a los cónsules de la facultad de actuar como encargado del registro civil no era obligatorio para todos los Estados parte, sino que el Estado de envío podía decidir libremente de qué poderes inviste a sus representantes consulares, dejando margen al Estado receptor para que consienta u objete al desempeño de dicha competencia. De este modo, los representantes de los Estados en la conferencia codificadora decidieron adoptar³⁶ el apartado f) del art. 5, incluyendo la enmienda presentada por Venezuela³⁷—país que, obiter dicta, no reconoce a los cónsules extranjeros la facultad de celebrar matrimonios en su territorio—, sin que ello signifique, en los casos en que se reconozca dicha competencia, el sometimiento a las normas sustantivas del Estado receptor en materia de estado civil.

32. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre relaciones consulares, a la que asistieron delegados de 95 Estados, se reunió en el Neue Hofburg en Viena (Austria) del 4 de marzo al 22 de abril de 1963.

33. *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la première et de la deuxième Commission*, vol. I, 1963, p.144.

34. *Ibid*, p.160.

35. "Actuar en calidad de notario para los actos que deban ser ejecutados en el territorio del Estado de envío y de funcionario del estado civil para los actos que afecten a los nacionales del Estado de envío y ejercer en los mismos casos funciones similares, así como ciertas funciones de orden administrativo" (DOCUMENT A/CONF.25/C.1/L.53).

36. *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la première et de la deuxième Commission*, vol. I, 1963, p.163.

37. Art. 5, f): «Actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil, y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor».

En ese sentido resulta esclarecedora la intervención de E. Ustor, jefe de la delegación húngara, acotando el alcance de las normas y reglamentos del Estado receptor, pues si bien sirven para determinar la existencia o falta de competencia de los cónsules en ciertas materias, «no significa de ninguna manera que todas las actividades de los cónsules deban ser conformes a la legislación del Estado de residencia. Así, suponiendo que la legislación del Estado de residencia prohibiera el divorcio, y que dos nacionales del Estado de envío solicitaran al cónsul la inscripción de determinados documentos relativos a un divorcio, el cónsul puede hacerlo. El Estado de residencia no tiene ningún interés en la materia y el cónsul puede desarrollar dichas funciones sin que quepa entender que infringe la legislación de dicho país»³⁸. Por su parte, O. Rabasa, jefe de la delegación mexicana, manifestó que «cuando un funcionario consular actúa en calidad de notario o de funcionario del estado civil, su competencia emana del Estado de envío, y su actuación, si bien realizada en el territorio del Estado receptor, produce sus efectos en el territorio del Estado de envío»³⁹. Ambas intervenciones ponen de manifiesto los límites al alcance del ordenamiento del Estado de residencia con el fin de evitar una interpretación exorbitante de dicha referencia.

b) Otras convenciones relevantes en materia de matrimonio consular

Es pertinente hacer referencia a la regulación del matrimonio consular que, en el ámbito de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, se ha hecho en dos convenios: el Convenio de 12 de junio de 1902, sobre los conflictos de leyes en materia de matrimonio⁴⁰ y el Convenio de 14 de marzo de 1978, sobre celebración y reconocimiento de validez de los matrimonios⁴¹. De donde se desprende que la condición relativa a la ausencia de oposición del Estado receptor no ha sido concebida tradicionalmente con carácter absoluto, sino que conoce ciertos límites. Así, «el Convenio de La Haya de 12 de junio de 1902, sobre los conflictos de leyes en materia de matrimonio, señala en su art. 6 que será reconocido en todas partes como válido, en cuanto a la forma, el matrimonio celebrado ante un agente diplomático o consular, conforme a su legislación, si ninguna de las partes contrayentes es nacional del Estado en que el matrimonio ha sido celebrado y si este Estado no se opone, no pudiendo oponerse cuando se trate de un matrimonio que en razón de un matrimonio anterior o de un obstáculo de orden religioso sea contrario a sus leyes»⁴². Nótese que la interdicción de este último obstáculo, de orden religioso, guarda notables paralelismos con las objeciones que ciertos Estados puedan plantear a la celebración de matrimonios consulares entre personas del mismo sexo.

Por otro lado, el Reglamento internacional de los conflictos de leyes en materia de matrimonio y divorcio, aprobado en la sesión de Lausana de 1888 del Instituto de Derecho Internacional, «estableció en su art. 2.2° que serían reconocidos en todas partes como válidos en cuanto a la forma los matrimonios diplomáticos o consulares celebrados en las formas prescritas por la ley del país del que depende la legación o el consulado, si las dos partes contratantes pertenecen a este país. A su vez, el art. 3 señalaba que, si en un país la forma de celebración es puramente religiosa, los extranjeros deben ser autorizados a celebrar su matrimonio en las formas legales de

38. *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la première et de la deuxième Commission*, vol. I, 1963, p.162.

39. *Ibid.*

40. Algunos países (España, Rusia, Austria y Dinamarca), pese a haber trabajado activamente en la negociación del Convenio, no llegaron a ser parte del mismo, por razones ajenas a la celebración del matrimonio consular.

41. Hay que destacar que España no llegó a ratificarlo, si bien el delegado español en la Conferencia, J.D. González Campos, participó activamente en su negociación.

42. Aguilar Benítez de Lugo, M., *Intervención consular en Derecho internacional privado*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, p. 51.

su país de origen, o ante las autoridades diplomáticas y consulares del marido, incluso si en el país en el que están acreditados su condición de oficial del estado civil no es reconocida. Se trataba de posibilitar la celebración del matrimonio civil en los países que imponen el matrimonio religioso»⁴³.

No obstante, el Convenio de La Haya de 14 de marzo de 1978, sobre la celebración y el reconocimiento de la validez de los matrimonios, que reemplaza en las relaciones entre los Estados parte al Convenio de La Haya de 12 de junio de 1902, en su art. 9 señala que se considera igualmente válido el matrimonio celebrado por un agente diplomático o un funcionario consular conforme a su derecho, a condición de que esta celebración no esté prohibida por el Estado de la celebración. Por tanto, el reconocimiento de la validez de los matrimonios consulares queda sometida a dos condiciones: una, que el matrimonio haya sido celebrado conforme al derecho del funcionario consular; y dos, la ausencia de prohibición por el Estado receptor. Si bien es cierto que «desde el punto de vista sistemático, la regulación de la forma consular aparece ubicada, no en el capítulo I (Celebración del matrimonio), sino en el capítulo II (Reconocimiento de la validez del matrimonio)»⁴⁴, lo cual induce a pensar que las condiciones previstas no rigen como un obstáculo que impida la celebración del matrimonio, sino como requisito para el reconocimiento de la validez del mismo por parte del Estado receptor.

En el marco de la Comisión Internacional del Estado Civil, el art. 5 del Convenio tendente a facilitar la celebración de los matrimonios en el extranjero, hecho en París el 10 de septiembre de 1964⁴⁵, establece que «cuando la ley de uno de los Estados contratantes impusiera la celebración religiosa del matrimonio, los Agentes diplomáticos o consulares de los demás Estados contratantes podrán, si su ley les autorizare a ello, celebrar el matrimonio en tal Estado, a condición de que al menos uno de los esposos fuere súbdito del Estado que hubiera designado al Agente diplomático o consular y que ninguno de los esposos poseyere la nacionalidad del país de celebración», agregando que: «Las publicaciones previas al matrimonio se regirán entonces exclusivamente por la ley interna del país que hubiera designado al Agente diplomático o consular». Así pues, en este precepto se recoge la condición referida a la nacionalidad de los contrayentes, pero no la concerniente a la ausencia de oposición del Estado local.

La previsión hecha por el convenio que acaba de mencionarse tiene singular importancia, ya que entronca con el origen y razón de existir del matrimonio consular. Recuérdese que los motivos de aparición del matrimonio consular —a finales del s. XVIII y principios del XIX, coincidiendo con la secularización del matrimonio— fueron «la imposibilidad para los extranjeros de casarse según las formas locales, bien por ser inexistentes, bien por corresponder a una religión no profesada por los contrayentes, bien por estar reservadas a los naturales del Estado local; la inexistencia de un sistema satisfactorio y seguro de Registro civil, que hacía difícil a veces la prueba del matrimonio, y el deseo de casarse según las formas nacionales, que les resultan más conocidas y familiares»⁴⁶. Por lo que si se atiende al espíritu y razón de existir de esta institución —salvar los obstáculos de la

43. *Ibid*, p. 52.

44. *Ibid*, p. 53.

45. BOE núm. 16, de 19 de enero de 1977.

46. Adroher Biosca, S., *Forma del matrimonio y Derecho Internacional Privado*, Bosch, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1993, pp. 56-65.

legislación del Estado receptor que imposibiliten el ejercicio del jus connubii—, deberían ser precisamente aquellas personas que no pueden contraer matrimonio con arreglo a la legislación local, entre las que se encuentran de manera notable las parejas del mismo sexo, sus principales beneficiarias. Esta es, como se verá más adelante, la interpretación que del matrimonio consular hace el Reino Unido.

En el plano bilateral, el Convenio consular hispano-británico, de 30 de mayo de 1961, dispone en su art. 29. 2º que: «Los Cónsules podrán autorizar matrimonios cuando uno, al menos, de los futuros contrayentes sea nacional del Estado mandante, ninguno de ellos posea la nacionalidad del Estado de residencia y la legislación de este Estado no se oponga a tal forma de celebración»⁴⁷. A su vez, el Convenio consular con Hungría de 24 de febrero de 1982 establece en su art. 9, i, b) que el funcionario consular tendrá derecho, dentro de su circunscripción, a: «Autorizar matrimonios de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, siempre que ambas partes sean nacionales de ese Estado. De estos matrimonios dicho funcionario informará inmediatamente a las autoridades competentes del Estado receptor». «Comparando el Convenio hispano-británico con el hispano-húngaro, observamos que este último es más restrictivo en cuanto a la nacionalidad de los contrayentes, exigiendo que ambos sean nacionales del Estado que envía (el Convenio hispano-británico permite que sólo uno de ellos tenga la nacionalidad del Estado mandante, a condición de que el otro no posea la nacionalidad del Estado de residencia), si bien es más liberal al no hacer referencia a la ausencia de oposición de la legislación del Estado receptor, generadora de incertidumbre»⁴⁸, así como al remitir a las leyes del Estado que envía en cuanto a la celebración del matrimonio.

1.3 Otros aspectos de derecho internacional privado relativos al matrimonio: ley aplicable y reconocimiento

a) Ley aplicable a la forma, capacidad, impedimentos y consentimiento matrimoniales

De acuerdo con lo apostillado en las deliberaciones de la CDI y en la conferencia codificadora de la Convención de Viena, los cónsules, en el ejercicio de sus atribuciones como encargados del Registro Civil, han de actuar conforme a las leyes y reglamentos del Estado que envía. Lo cual expresa la tradicional regla *auctor regit actum*, que cobra especial sentido cuando el acto esté destinado a producir efectos en el país que nombra al cónsul o respecto de sus nacionales.

Por cuanto atañe a nuestro país —cuando el Estado receptor no se oponga a que los funcionarios consulares extranjeros actúen en su calidad de encargados del RC—, los arts. 49 y 51.3 CC no solo determinan la competencia de los cónsules españoles para oficiar matrimonios, sino que regulan también la forma de prestación del consentimiento matrimonial en aquellos supuestos de tráfico externo. «Por lo tanto, el núm. 3º del art. 51 CC expresa indirectamente la facultad de cualquier español de contraer matrimonio, fuera de España, en la forma

47. Si bien cabe recordar que el Reino Unido comunicó mediante Nota Circular de 25 de junio de 1973 su oposición a la celebración de matrimonios consulares en su territorio.

48. Aguilar Benítez de Lugo, M. Op. Cit. 55.

prescrita en los arts. 52 a 58 CC, con otro español o con extranjero; y determina que la ley española es aplicable a la forma de celebración del matrimonio que autoricen los funcionarios diplomáticos o consulares españoles en el extranjero»⁴⁹. Conclusión a la que también llega otra parte de la doctrina (J.M. Espinar Vicente, A. Marín López) en aplicación del art. 11.3 CC⁵⁰ (*auctor regit actum*), partiendo de la unidad existente entre la autoridad que interviene en la celebración y la ley aplicable.

Finalmente, en cuanto a la capacidad, impedimentos, su dispensa y el consentimiento, al no existir en derecho español una *lex matrimonii*, ha de aplicarse el art. 9.1 CC (ley personal). La cual, en el supuesto de contrayentes españoles, remite a la norma sustantiva española. Por lo que limitar la competencia de los cónsules por vía de aplicación de las normas del Estado receptor a materias que —de acuerdo con nuestro DIPr y la Convención de Viena— no están reservadas a la *lex loci celebrationis*, constituye una inexplicable concesión a los criterios políticos y religiosos predominantes en el Estado receptor, con grave quebranto del interés social, la seguridad jurídica y el orden público internacional de España, como se razonará más adelante.

b) Reconocimiento de la validez del matrimonio consular por el Estado receptor

Mediando la no oposición del Estado receptor a que los cónsules extranjeros celebren matrimonios en su territorio, lo expuesto hasta ahora obliga a deslindar la validez de los mismos para las autoridades del Estado que envía y el reconocimiento que, eventualmente, pueda dar a tales matrimonios el Estado receptor. Sin que exista base legal —en nuestro ordenamiento interno ni en los tratados en los que España es parte— para concebir dicho reconocimiento como un prerrequisito a la hora de determinar la competencia del cónsul.

En ese sentido resulta revelador analizar las exigencias del derecho español en los supuestos de matrimonios entre ciudadanos extranjeros celebrados en España por cónsules de otros países. El art. 50 CC dispone que «si ambos contrayentes son extranjeros, podrá celebrarse el matrimonio en España con arreglo a la forma prescrita para los españoles o cumpliendo la establecida por la ley personal de cualquiera de ellos», sin exigir que la norma sustantiva española sea aplicada a las formalidades y solemnidades del matrimonio o a la capacidad matrimonial de los contrayentes, por lo que cabría concluir a sensu contrario que tampoco es admisible tal exigencia por los derechos extranjeros cuando los cónsules españoles solemnicen matrimonios si ambos contrayentes son españoles o español y un nacional de un tercer país distinto del Estado de residencia. Cosa distinta es el acceso de tales matrimonios al Registro Civil español, que se hará tras la superación del debido «control»⁵¹ de la regularidad y autenticidad de la certificación extranjera⁵²—arts. 65 CC, 85 y 256 del Reglamento de la Ley del Registro Civil (en adelante, RRC)—, la «realidad del hecho» y de la concurrencia de los requisitos legales para la celebración del matrimonio: capacidad nupcial, existencia y validez del consentimiento matrimonial y que la forma del matrimonio se rija por las leyes designadas por los arts. 49 y 50 CC.

49. González Campos, J.D., Paz-Ares Rodríguez, C., Díez-Picazo Ponce de León, L., BERCOVITZ, R., SALVADOR CODERCH, P. (dir.), *Comentario del Código Civil*, Tomo I, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, p. 282

50. Art. 11.3 CC: «Será de aplicación la ley española a los contratos, testamentos y demás actos jurídicos autorizados por funcionarios diplomáticos o consulares de España en el extranjero».

51. Con arreglo al art. 65 CC; al art. 60 de la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil; la disposición adicional tercera de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria y los arts. 81 y 256 del Reglamento de la Ley del Registro Civil.

52. Resolución DGRN (3ª), de 7 de mayo de 2007.

Conviene también reseñar que, si bien la DGRN llegó a recordar por Oficio-circular, de 5 de agosto de 1981, «a todas las representaciones diplomáticas y consulares extranjeras acreditadas en España que [...] en lo sucesivo deben abstenerse de autorizar matrimonios cuando uno de los contrayentes tenga la nacionalidad española», en su Resolución de 20 de enero de 1982, llegó a declarar inscribible en el Registro Civil español el matrimonio celebrado entre española y cubano en el consulado de Cuba en Madrid al reconocer que «dada la fuerza de las razones que abonan la tesis de la nulidad del matrimonio, hubiera sido conveniente haber excluido, en vía preventiva, una forma que no es totalmente segura, en cambio una vez contraído el matrimonio, la interpretación de las normas deben arrancar del principio del *favor matrimonii*», añadiéndose que «impide entender que un matrimonio pública y seriamente celebrado sea nulo por defecto de forma, en tanto no resulte la nulidad de textos legales indubitados».

Como se verá más adelante, tras informar el Reino Unido a varios países⁵³, cuya legislación no prevé el matrimonio entre personas del mismo sexo, que la normativa británica permite la celebración de tales matrimonios en sus oficinas consulares, un número importante de estos respondió afirmando que no oponía objeción a dichas actuaciones. A este respecto, si un ciudadano español contrajera matrimonio con ciudadano británico ante cónsul británico en Hanói, se produciría el resultado antinómico para el derecho español de tener que reconocer como válido⁵⁴ y dar acceso al registro civil español (ex. arts. 65 Cc y 256 RRC) a un matrimonio celebrado con pleno respeto a la Convención de Viena y a los ordenamientos vietnamita y británico, y que sin embargo la sección consular de la Embajada de España en Vietnam no hubiera oficiado so pretexto de ser contrario al ordenamiento del Estado receptor.

Sea como fuere, la práctica consular española viene exigiendo como requisito para la celebración de matrimonios entre personas del mismo sexo que estos sean reconocidos por el Estado receptor. Por lo que no es ocioso preguntarse si los consulados de España aplican limitaciones no exigidas por nuestra legislación interna ni los instrumentos internacionales sobre la materia en los que España es parte.

Ante las alegaciones de que tales matrimonios producirían en muchos casos la antinomia de que estos no serían reconocidos por la ley local, en donde acaso se propongan residir los contrayentes, cabe recordar que los matrimonios celebrados por los cónsules de España en el extranjero no siempre son reconocidos por las autoridades de todos los Estados receptores, lo cual es frecuente en países donde únicamente se contemplan formas religiosas de matrimonio. Así, en el Consulado General de España en Rabat se han oficiado 20 matrimonios consulares entre personas de distinto sexo de 2011 a 2019, sin que la falta de reconocimiento a dicho enlace por parte de las autoridades locales constituyese un impedimento para su celebración.

53. El Reino Unido celebra matrimonios consulares entre personas del mismo sexo, con el consentimiento del Estado receptor, en Albania, Chile, China, Bolivia, Camboya, Costa Rica, Estonia, Filipinas, Hungría, Japón, Kosovo, Letonia, Lituania, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Rumanía, Rusia, Serbia, Turquía y Vietnam, lugares todos ellos en los que la práctica consular española deniega la celebración de tales uniones a los españoles integrantes de una pareja del mismo sexo.

54. La Resolución de la DGRN, de 24 de febrero de 2001, a propósito de la inscripción registral de un matrimonio contraído entre español y cubana ante el Cónsul de Cuba en Bonn, concluye que conforme al último párrafo del artículo 49 CC, cualquier español puede contraer matrimonio fuera de España «con arreglo a la forma establecida por la ley del lugar de celebración», de modo que «si la *lex loci* considera formas válidas, además de la forma civil local, las formas religiosas no canónicas o la forma consular ante un Cónsul acreditado en el país, estas formas son también válidas para el ordenamiento español».

En vista de lo anterior no parece sostenible fundamentar la denegación de la celebración de tales matrimonios alegando el carácter de «claudicantes» de los mismos. Así las cosas, los contrayentes deben ser conscientes y asumir voluntariamente que su matrimonio es posible que sea válido para España sin que produzca plenos efectos legales en el Estado receptor.

En todo caso, como acaba de verse, presumir que la celebración de matrimonios consulares entre personas del mismo sexo sería contraria a las leyes y reglamentos del Estado receptor por el simple hecho de no encontrarse regulados en su ordenamiento, o exigir el reconocimiento de la validez de los mismos en dicho Estado, supone añadir un impedimento discriminatorio respecto a los matrimonios que puedan celebrarse entre personas de distinto sexo, para los que –según la actual práctica consular española– no opera como una limitación.

Por otra parte, el acceso al Registro Civil extranjero del matrimonio entre personas del mismo sexo celebrado por un cónsul español es una cuestión de «eficacia extraterritorial de resoluciones extranjeras» –y no una cuestión de «competencia» ni de «conflicto de leyes»–, dirimida *a posteriori*, y cuya decisión corresponde a las autoridades del Estado de residencia, sin que el cónsul español pueda erigirse en intérprete del ordenamiento de dicho país.

En ese sentido, la DGRN reconoce en su resolución-circular que «el Encargado del Registro Civil español no debe operar, desde el punto de vista de las funciones que tiene atribuidas, como “guardián” del sistema legal extranjero por lo que no debe negar la posibilidad de contraer matrimonio en España a personas del mismo sexo por la sola razón de que en el país del que son nacionales los cónyuges dicho matrimonio no produciría efectos», y señala que «son las autoridades extranjeras las que deben decidir si el matrimonio contraído en España entre personas del mismo sexo surte efectos en tal país extranjero o no los surte por resultar contrario a su orden público internacional». Siguiendo la misma lógica, son las autoridades extranjeras las que deben decidir si el matrimonio contraído ante cónsul español surte efectos en dicho país o no los surte por resultar contrario a su orden público internacional. «Este razonamiento, plenamente acertado, no es nuevo en DIPR español: se acepta con total normalidad desde hace años que un extranjero puede obtener el divorcio en España y por tanto puede volver a contraer nuevo matrimonio en España, aunque la sentencia española de divorcio no ha sido o pueda no ser reconocida en el país del que es nacional el sujeto⁵⁵ e incluso si la Ley nacional del sujeto no admite el divorcio⁵⁶»⁵⁷. Reflexión que nos lleva a colegir que del mismo modo que los cónsules españoles se reconocen competentes para celebrar matrimonios cuando el estado civil de uno de los contrayentes es «divorciado/a» en aquellos países cuya legislación interna no prevé dicha figura, sin entender (en buena lógica) que el art.5, f) del Convenio de Viena supone un obstáculo para oficiar tales enlaces, de manera análoga la falta de reconocimiento de capacidad nupcial a las parejas del mismo sexo en el ordenamiento del Estado receptor tampoco debería ser un impedimento, so pretexto de que dicho enlace no sería reconocido por dicho Estado.

55. Orejudo Prieto de los Mozos, P., *La celebración y el reconocimiento de la validez del matrimonio en el DIPr. español*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pp. 119-139.

56. González Campos, J.D. y Abarca Junco, P., “Comentario al art.107 del Código civil”, *Comentarios al nuevo título IV del Libro I del Código civil. Matrimonio y divorcio*, Madrid, 1982, pp. 907-931.

57. Calvo Caravaca, A. L. y Carrascosa González, J., “Derecho internacional privado y matrimonios entre personas del mismo sexo”, *Anales del Derecho*, Universidad de Murcia, núm. 23, 2005, pp.11-70.

Como se desprende de la propia práctica consular española en los ejemplos que acaban de exponerse, resulta dudoso admitir que el art. 5, f) del Convenio de Viena exija la supeditación al derecho del Estado receptor en materia de capacidad matrimonial. Por ello es preciso determinar si nos encontramos ante una desproporcionada exigencia no requerida por dicho acuerdo, derivada de un exceso de celo de la autoridad consular española, y con resultados lesivos al *jus connubii*.

1.4 El *jus connubii* y el orden público internacional español

«La regulación legal del matrimonio en DIPr se construye sobre un principio jurídico clave que es, al mismo tiempo, un “derecho fundamental”: toda persona goza del *jus connubii* (derecho a contraer matrimonio) y del derecho a fundar una familia»⁵⁸. Este derecho subjetivo se encuentra consagrado en el art. 32 de la Constitución española (en adelante, CE), en el art. 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el art. 23.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el art. 12 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades y en el art. 9 de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea. Cabe mencionar también la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de febrero de 1994, en la que expresamente se pide a la Comisión Europea que presente una propuesta de recomendación a los efectos de poner fin a la prohibición de contraer matrimonio a las parejas del mismo sexo, y garantizarles los plenos derechos y beneficios del matrimonio.

Como se señala en la exposición de motivos de la Ley 13/2005 y en la resolución-circular a la que nos estamos refiriendo, el reconocimiento por el legislador español del derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo se fundamenta en la responsabilidad de los poderes públicos en la promoción para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2 CE); así como en los principios constitucionales de no discriminación por razón de sexo, opinión o cualquier otra condición personal o social (art. 14 CE) y del libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Principios y valores todos ellos que merecen la calificación de superiores, esenciales e irrenunciables y, por tanto, susceptibles de ser protegidos por la cláusula de orden público internacional. No en vano la STC 198/2012, de 6 de noviembre, en su FJ 11 estima que el reconocimiento del derecho a contraer matrimonio de las personas homosexuales integra también el respeto a la propia orientación sexual; dando un paso de este modo en la garantía de la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad que han de orientarse a la plena efectividad de los derechos fundamentales (STC 212/2005, de 21 de julio, FJ 4), además de ser fundamento del orden político y de la paz social y, por ello, un valor jurídico fundamental (STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8).

La relevancia de tales principios y derechos conduce a la DGRN a recordar que la aplicación de la ley extranjera puede y debe ser rechazada⁵⁹ cuando la norma de conflicto española conduce a una ley material cuya aplicación resulta contraria al orden público internacional español (art. 12.3 CC). Y señala que al haberse configurado el *jus connubii* español con plena igualdad, para parejas del mismo o distinto sexo, resulta evidente el paralelismo

58. *Id. Derecho internacional privado*, vol. I, 6ª edición, Granada, Ed. Comares, 2005, pp. 24-28.

59. Criterio que su doctrina ha aplicado con frecuencia en materia de capacidad matrimonial, regida por la ley de la nacionalidad del contrayente (art. 9.1 CC).

mo y similitud con los supuestos en que dicho centro directivo «ha invocado la excepción del orden público para excluir la aplicación de leyes extranjeras que impiden el matrimonio entre personas de distinta religión (*disparitas cultus*) o de aquellas otras que, por no reconocer un cambio legal de sexo judicialmente declarado impiden el matrimonio de un transexual extranjero con persona de su mismo sexo cromosómico, pero distinto sexo legal, similitud que debe conducir a acoger la misma solución de la exclusión de la aplicación de la ley extranjera en el caso ahora considerado por razones de analogía».

La DGRN ha subrayado en numerosas ocasiones la importancia de proteger el ejercicio del *jus connubii*. En ese sentido es pertinente recordar que la Instrucción de la DGRN, de 22 de marzo de 1974, sobre expediente previo al matrimonio civil señala que «en estos supuestos está en juego el derecho a contraer matrimonio, derecho de la persona humana que no puede ser coartado, ni siquiera temporalmente con impedimentos u obstáculos que no tengan estricta base legal». Asimismo, el catedrático M. Aguilar Benítez de Lugo recuerda que «la Resolución de la DGRN de 16 de diciembre de 1992, a propósito de la inscripción del matrimonio canónico celebrado en Japón entre una japonesa y un vietnamita, que posteriormente adquirió la nacionalidad española, después de señalar que “se ha acreditado suficientemente que la sola forma canónica carece de efectos civiles tanto para Vietnam como para Japón”, considera que “no obstante, hay poderosas razones que inclinan a admitir esta forma matrimonial, a los efectos de su inscripción”, y al enumerarlas afirma, entre otros extremos, que “los graves intereses que se cruzan en el consentimiento matrimonial, que tanto comprometen a la persona en sus bienes más íntimos, obligan a extremar el principio del *favor negotii* y a estimar que, en concreto, el favor matrimonii impide entender que un matrimonio pública y seriamente celebrado sea nulo por defecto de forma, en tanto no resulte la nulidad de textos legales indubitados (cfr. Resolución 20 enero 1982)”»⁶⁰.

Lo expuesto hasta ahora conduce, además de cuestionar la procedencia de aplicar las normas del Estado receptor en materia de capacidad matrimonial, a plantear si la sujeción del cónsul español a las mismas cuando niegan la capacidad nupcial a las personas en función de su orientación sexual atentaría contra la concepción española del matrimonio y los derechos y dignidad de las personas que forman una pareja del mismo sexo. Y, por ende, lesionaría el orden público internacional español, siendo aconsejable la intervención del mismo a través del art. 12.3 CC, toda vez que la misión de este es «defender el *jus connubii* tal y como aparece configurado en el Derecho Civil español frente a la aplicación de Leyes extranjeras que ignoran el nuevo alcance que el *jus connubii* presenta en Derecho español»⁶¹.

Esta tesis, incontestada cuando el matrimonio ha de celebrarse en nuestro país, debería, en buena lógica, conducir también a la intervención del orden público internacional español, con el fin de excluir la aplicación de leyes extranjeras que «bloqueen» el matrimonio cuando el funcionario oficiante es un cónsul de España, so pena de incurrir en una aplicación discriminatoria del derecho español. Recordemos a este respecto que nuestro ordenamiento prevé únicamente una forma civil de matrimonio, al que formalmente se accede en plena igualdad y sin discriminación por razón de orientación sexual. Sin que exista el mal llamado «matrimonio homosexual», sino personas homosexuales que ejercen su derecho a contraer matrimonio con arreglo a la forma civil de nuestro código.

60. Aguilar Benítez de Lugo, M., “*Jus nubendi y orden público matrimonial*”, Boletín del Ministerio de Justicia, año 54, núm. 1862, p.431.

61. Calvo Caravaca, A. L. y Carrascosa González, J. Op. Cit. 29.

1.5 Práctica consular comparada

a) *Los casos de Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Colombia, Dinamarca, Eslovenia, Estados Unidos, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Nueva Zelanda, Países Bajos y Uruguay*

Resulta relevante conocer la práctica en materia de matrimonio consular de aquellos Estados cuyo ordenamiento interno prevea el matrimonio entre personas del mismo sexo. Con este fin, el MAUC consultó a las autoridades de una treintena de países, cabiendo destacar que algo más de la mitad respondieron que no reconocen competencia a sus cónsules en materia matrimonial, independientemente de que los contrayentes formen una pareja del mismo o distinto sexo. Este es el caso de Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Colombia, Dinamarca, Eslovenia, Estados Unidos, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Nueva Zelanda, Países Bajos y Uruguay.

b) *El caso de España*

La ya citada resolución-circular prevé que los inconvenientes derivados de las limitaciones competenciales de los cónsules españoles en el extranjero puedan obviarse mediante el mecanismo de la delegación que permite el párrafo segundo del art. 57 CC y el art. 250 RRC. Según la doctrina de la DGRN, en los casos en que el encargado del Registro Civil consular no esté facultado para celebrar el matrimonio, por entender que dicha actuación es contraria a la normas del Estado receptor, sin embargo sí sería competente para instruir, como encargado del Registro Civil del domicilio del promotor (art. 238 RRC), el expediente previo para la celebración del matrimonio, de tal modo que la prestación del consentimiento, por delegación del instructor, se realice ante el encargado en España de otro Registro Civil.⁶²

Cabe preguntarse si esta solución, lejos de ser satisfactoria, no convierte al jus connubii en un «derecho fundamental de geometría variable»⁶³, que las parejas heterosexuales pueden disfrutar plenamente mientras que las del mismo sexo se ven obligadas, cuando no impedidas, a seguir un procedimiento más gravoso para su disfrute, teniendo como resultado la aparición de «sujetos de doble condición jurídica»⁶⁴. Así, el mecanismo de la delegación se presenta como doblemente discriminatorio, no solo por ofrecer soluciones dispares a situaciones idénticas, sino porque dicha «solución» es probable que impida contraer matrimonio a quien carezca de recursos suficientes para desplazarse a España.

En efecto, «la igualdad ante la ley se manifiesta también en la necesidad de que exista identidad de procedimiento para todos los ciudadanos»⁶⁵, de modo que ante supuestos de hecho iguales han de ser aplicadas consecuencias jurídicas también iguales. Donde la ley no diferencia, tampoco debemos diferenciar nosotros (ubi lex non distinguit nec nostrum est distinguere). De hecho, el mandato constitucional a los poderes públicos recogido en el art. 9.2 CE es precisamente: la remoción de todos aquellos obstáculos que impidan el que la libertad formal se traduzca en igualdad efectiva.

62. Resolución DGRN, de 15 de septiembre de 1995; Resolución DGRN 10-4.ª, de julio de 2002; Instrucción n.º 304, de 28 de agosto de 1990, de la Dirección General de Asuntos Consulares.

63. Muir-Watt, H., "Les principes généraux en droit international privé français", *Journal du Droit International Clunet*, Juris Classeur, París, 1997, pp. 403-415.

64. Hamme, P. "Droits fondamentaux et ordre public", *Revue critique de droit international privé*, Dalloz, París, 1997, pp. 1-31.

65. Aparisi Miralles, A., "Discriminación y derecho a la igualdad. Las vías para el acceso al reconocimiento de la igualdad", *Anuario de Filosofía del Derecho XII*, Madrid, 1995, pp. 269-300.

c) El caso del Reino Unido

En consultas realizadas a las autoridades del Reino Unido se ha sabido que sus cónsules celebran matrimonios entre personas del mismo sexo en 26 países donde este tipo de uniones no se encuentran reguladas en la legislación local (Albania, Chile, China, Bolivia, Camboya, Costa Rica, Estonia, Filipinas, Hungría, Japón, Kosovo, Letonia, Lituania, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Rumanía, Rusia, Serbia, Turquía y Vietnam).

Queremos destacar que los cónsules británicos en el extranjero no están autorizados a celebrar matrimonios entre personas de distinto sexo (salvo en la poco frecuente circunstancia de que los extranjeros no puedan contraer matrimonio con arreglo a la legislación local) ni entre personas del mismo sexo (en aquellos países donde la legislación local garantice el derecho a tales uniones), dado que en esos casos sus ciudadanos tendrían garantizado el ejercicio del jus connubii con arreglo a las normas del Estado receptor. En cambio, entroncando con el origen de la figura del matrimonio consular, garantizan el acceso a dicho derecho a los ciudadanos que se encuentren impedidos por el ordenamiento local.

Las embajadas británicas acreditadas en estos países remitieron nota verbal a las autoridades locales informando de que a partir de 2014 los consulados británicos en el extranjero estaban autorizados para officiar matrimonios de parejas del mismo sexo —en cumplimiento del Acta de Matrimonio aprobada el 17 de julio de 2013—. Por lo que solicitaban conocer si el Gobierno del Estado receptor presentaba alguna objeción a que dichas misiones solemnizaran tales matrimonios cuando los contrayentes fueran: a) dos ciudadanos británicos; b) un ciudadano británico y un ciudadano del Estado receptor; c) un ciudadano británico y un ciudadano nacional de un tercer Estado. Una mayoría de Estados respondieron señalando que no oponían objeción siempre y cuando los contrayentes sean dos nacionales británicos o un nacional británico y un ciudadano de un tercer Estado (Bolivia, Mozambique, Panamá, República Dominicana o Vietnam, entre otros). Rusia y China, por su parte, tampoco presentaron objeciones siempre y cuando ambos contrayentes sean británicos. En cambio, Chile y Japón tampoco plantearon objeciones incluso si uno de los contrayentes es un ciudadano de su nacionalidad, si bien Japón señaló que en tal caso el matrimonio no desplegaría efectos a nivel local.

Con todo, a pesar de reconocer la valentía y el compromiso del servicio exterior del Reino Unido con la garantía a sus ciudadanos del derecho al matrimonio en aquellos países donde este no les es reconocido, juzgamos que las consultas elevadas a los respectivos Estados receptores y el condicionar la celebración de matrimonios a la falta de objeción de los mismos denotan un exceso de escrúpulo no exigido por la Convención y que, por otra parte, equivalen a aceptar no ya que las leyes y reglamentos del Estado receptor, sino el simple parecer de las autoridades locales, prevalezca sobre el derecho internacional. Lo cual no solo es una concesión excesiva al Estado receptor, sino que a nuestro juicio resulta contraria a derecho.

d) Los casos de México y Brasil

Consultadas las autoridades mexicanas, confirmaron que las representaciones de México en el extranjero están autorizadas para la celebración de matrimonios entre personas del mismo sexo, sin importar el país en que se encuentren desde el 3 de junio de 2019, siempre que los dos contrayentes sean mayores de edad y tengan nacionalidad mexicana.

Asimismo, las autoridades de Brasil respondieron a una consulta similar que sus oficinas consulares en el extranjero celebran matrimonios en todos aquellos países donde la legislación local permite el matrimonio consular; y que en esas mismas representaciones están autorizadas a celebrar matrimonios entre personas del mismo sexo, siempre que ambos contrayentes tengan nacionalidad brasileña.

No obstante lo anterior, a fecha de hoy no tenemos constancia de que la posibilidad y predisposición de las autoridades brasileñas y mexicanas a celebrar matrimonios entre personas del mismo sexo en sus consulados haya encontrado aplicación práctica.

1.6 El parecer de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Tras detectar divergencias interpretativas en la práctica de otros Estados, la DGEEAC elevó consulta a la Asesoría Jurídica Internacional (AJI) del MAUC, cuyo parecer jurídico emitido en un informe de 2020 se expone sucintamente a continuación.

En primer lugar, se destaca que el art. 5.f) del Convenio de Viena no contiene previsión específica en materia matrimonial ni parece pretender modificar las reglas de derecho internacional privado. En segundo lugar, se recuerda que el principio fundamental que rige las funciones de las oficinas consulares es el principio *auctor regit actum*, por el cual el funcionario consular debe aplicar la legislación de su Estado acreditante a los negocios jurídicos que conozca, como le corresponde por ser una autoridad de dicho Estado. En ese sentido, la interpretación que parece efectuar la práctica española, que se abstiene de celebrar matrimonios entre parejas del mismo sexo en aquellos Estados cuyos ordenamientos no los permiten, corre el riesgo de desdibujar el límite entre las normas del Estado acreditante y el Estado receptor, vulnerando el derecho soberano del Estado acreditante de dictar sus propias normas para sus ciudadanos, resultando en una discriminación de hecho de una parte de la población española que no puede contraer matrimonio ante las autoridades españolas en su Estado de residencia. Por tanto, la interpretación que se está realizando por parte de España del art. 5.f) puede considerarse como una exigencia desproporcionada no requerida por el mismo, y deriva del exceso de celo de la autoridad consular española, que además acarrea resultados lesivos a los ciudadanos españoles.

La AJI, en su informe, no considera que deba interpretarse que la celebración de matrimonios consulares entre personas del mismo sexo sea contraria a las leyes y reglamentos del Estado receptor por el simple hecho de que la legislación interna del Estado no prevea tales uniones. No solo eso, sino que considera que cabe preguntarse, si el Estado no podría incurrir en responsabilidad en el plano interno al haberse reconocido el derecho a celebrar matrimonio del mismo sexo como un derecho constitucional (STC 198/2012).

La AJI sostiene que, en aplicación del art. 5.f) del Convenio de Viena, únicamente cuando de manera expresa «las leyes y reglamentos del Estado receptor no permitan que los funcionarios consulares celebren matrimonios compuestos por personas del mismo sexo» cesará la competencia de los cónsules españoles para celebrar tales uniones, sin que resulte suficiente que el Estado manifieste su oposición únicamente mediante nota verbal o por el hecho de no regular tales uniones en su ordenamiento.

Señalamos asimismo que no tenemos constancia de que ningún Estado haya previsto tal restricción de manera expresa en su ordenamiento. No obstante, la AJI se pregunta qué sucedería en caso de que algún Estado haya

regulado en ese sentido, señalando que se crearía una situación de discriminación que, para el ordenamiento interno español, que ha dado el grado de derecho constitucional a la igualdad matrimonial, sería inaceptable. Por ello, la AJI apunta que quizás en dichos Estados la única forma de evitar tal discriminación sea la no celebración de matrimonios consulares en ningún caso, y que en su lugar los funcionarios consulares españoles deleguen su competencia a un encargado de un Registro Civil sito en España.

La AJI continúa señalando que para el derecho internacional es irrelevante que las leyes del Estado receptor no reconozcan la validez jurídica de los contratos y matrimonios de los que conozcan los funcionarios consulares extranjeros. Resultaría contrario a la lógica que los funcionarios consulares deban abstenerse de llevar a cabo todas las funciones que carezcan de equivalente, limitando su actuación a aquellas que puedan ser reconocidas en el Estado receptor, cuando las relaciones consulares entre Estados están tan ampliamente extendidas y existe tal diversidad de ordenamientos jurídicos.

Por todo ello, la AJI considera que la denegación por parte de autoridades españolas del derecho a contraer matrimonio a las parejas del mismo sexo es contraria no solo al orden público español, sino a la Constitución española. Por tanto, cabe concluir que España debe tomar las medidas necesarias para poder comenzar a celebrar estos matrimonios.

1.7 Conclusiones

Recapitemos pues las conclusiones más importantes a las que podemos llegar y las razones que nos sirven para argumentar la necesidad urgente de un cambio en la práctica consular española que, a través de nuevas instrucciones a los cónsules de España en todos los países les permita casar a nuestros ciudadanos independientemente de su sexo.

a) No reconocer el matrimonio igualitario consular supone una discriminación por razón de orientación sexual susceptible incluso de generar responsabilidad patrimonial al Estado

El matrimonio consular tiene como objetivo permitir a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero el ejercicio del derecho al matrimonio contemplado en el art. 32 CE. Mientras que otros países como Reino Unido, México o Brasil interpretan el Convenio de Viena de forma que su práctica consular permite el ejercicio de dicho derecho a todos sus ciudadanos, la práctica española, por su interpretación excesivamente rígida del art. 5, f) del Convenio, conduce a resultados discriminatorios, ya que en la inmensa mayoría de embajadas y consulados de España, siguiendo las instrucciones vigentes del Ministerio de Justicia, niegan el derecho al matrimonio a los ciudadanos españoles si lo que desean es casarse con una persona de su mismo sexo. Se trata de una discriminación por razón de género –cuyo origen no son siquiera textos legales indubitados, sino un exceso de celo de la autoridad española– con resultados lesivos no solo en la esfera personal sino también patrimonial, y que consideramos es susceptible de generar responsabilidad del Estado.

b) El cambio de doctrina es factible con la simple voluntad política y su traslación jurídica por parte del MAUC

Con arreglo a la literalidad del Convenio de Viena de 1963, la legislación del Estado receptor únicamente determina si un cónsul extranjero puede actuar o no en calidad de encargado del Registro Civil. Sin embargo, una vez reconocida dicha competencia, en el ejercicio de la misma, siguiendo el principio *auctor regit actum*, el cónsul se encontrará sometido al ordenamiento del Estado que envía. Es por ello que la práctica consular española

actual en materia de matrimonio consular entre personas del mismo sexo depende pues de las instrucciones que España quiera dar a sus cónsules.

Si bien el eventual cambio de doctrina puede operarse mediante una resolución-circular de la DGSJFP en materia de matrimonio consular, sería deseable que la misma se consagre en nuestro ordenamiento mediante la reforma del art. 51 CC, con el fin de señalar que los funcionarios diplomáticos encargados de los Registros Civiles en el extranjero serán competentes para celebrar matrimonios siempre que, por un lado, a ello no se opongan de manera expresa las leyes y reglamentos del Estado receptor y, por otro, que dicha competencia pueda ejercerse sin discriminación por razón de orientación sexual.

c) El cese de la competencia de los cónsules para celebrar matrimonios entre personas del mismo sexo únicamente procede de su expresa interdicción por las leyes y reglamentos del Estado receptor

Los cónsules de España no podrán celebrar matrimonios en aquellos países cuyas leyes no reconocen facultades a los cónsules extranjeros acreditados en los mismos para autorizar matrimonios civiles en ningún caso. Asimismo, tampoco podrán celebrar matrimonios entre personas del mismo sexo en aquellos países cuyo ordenamiento prevea de manera expresa dicha interdicción. Recalamos que esta prohibición debe venir recogida en sus leyes y reglamentos, sin que pueda derivarse de la voluntad expresada por las autoridades del Estado receptor mediante nota verbal o en referencias a principios más o menos abstractos conectados con su orden público. En este sentido, tampoco podrá erigirse la autoridad española en guardiana del ordenamiento de otros Estados mediante interpretaciones autónomas de los mismos cuando dicha interdicción no venga recogida de manera expresa en sus leyes y reglamentos.

En aquellos casos en que el ordenamiento del Estado receptor excluya de manera expresa la competencia de los cónsules extranjeros para celebrar matrimonios entre personas del mismo sexo, los cónsules de España tampoco deberán celebrar uniones entre personas de distinto sexo, en base a las consecuencias discriminatorias de tal actuación y la eventual generación de responsabilidad del Estado.

d) El cambio de doctrina no requiere consultas a las autoridades de los Estados receptores

Una vez que a los cónsules de España se les reconoce competencia para actuar en calidad de encargados del Registro Civil, el ejercicio de la misma se hace con arreglo a la norma sustantiva española, sin que esto requiera consulta a las autoridades del Estado receptor. De lo contrario, el exceso de celo de la autoridad española conduciría a la elevación de nuevas consultas con cada reforma de nuestro Código Civil. Lo cual, convengamos, carece de sentido. Al igual que, como ha recordado la DGRN en numerosas ocasiones, tampoco es de recibo que los cónsules de España se conviertan en guardianes del ordenamiento de otros Estados.

En la práctica española ya se realizan actuaciones de naturaleza consular en beneficio de parejas del mismo sexo (determinación del doble vínculo materno, visados o adopción), sin que la competencia de los cónsules se vea impedida por la falta de regulación en el ordenamiento interno del Estado receptor de dichas uniones o incluso por la persecución de este tipo de relaciones –como lamentablemente sigue ocurriendo en 69 países–. Sin que, por una parte, y en buena lógica, haya sido necesario recabar el parecer del Estado receptor para llevar a cabo dichas actuaciones; ni, por otra, tengamos constancia de reacciones adversas. Se trata además en algunos casos, como el del doble vínculo materno o la adopción, de situaciones de enorme relevancia jurídica

por las implicaciones del reconocimiento de la filiación incluso para los ciudadanos no españoles implicados en estos casos.

Asimismo, tampoco debemos olvidar que afortunadamente se han arbitrado mecanismos para dirimir cualquier controversia en relación a la interpretación y aplicación del Convenio. En ese sentido valoramos positivamente la adhesión de España en 2011 al Protocolo facultativo sobre la jurisdicción obligatoria del Tribunal Internacional de Justicia para la solución de controversias de la Convención de Viena sobre relaciones consulares⁶⁶ y que, llegado el caso, permitiría a nuestro país hacer valer sus argumentos –sólidamente fundados en los trabajos preparatorios de la Convención, en el origen de la institución del matrimonio consular y en la práctica de otros Estados, como el Reino Unido– ante dicha institución. Apuntamos también que el Protocolo facultativo prevé la posibilidad de recurrir al arbitraje o a una comisión de conciliación.

e) La celebración de matrimonios consulares entre personas del mismo sexo entronca con el origen y razón de ser de la institución del matrimonio consular

El preámbulo de la Ley 13/2005 recuerda que “la relación y convivencia de pareja, basada en el afecto, es expresión genuina de la naturaleza humana y constituye cauce destacado para el desarrollo de la personalidad, que nuestra Constitución establece como uno de los fundamentos del orden político y la paz social. En consonancia con ello, una manifestación señalada de esta relación, como es el matrimonio, viene a ser recogida por la Constitución, en su artículo 32, y considerada, en términos de nuestra jurisprudencia constitucional, como una institución jurídica de relevancia social que permite realizar la vida en común de la pareja”.

Reflejo de la importancia de los intereses y derechos en juego –en la esfera personal y patrimonial– es la secularización de la institución del matrimonio y posterior consagración en textos constitucionales e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Con el nacimiento de la forma civil del matrimonio –cuyo origen radica en el Código Civil francés de 1804, del que trae causa el español de 1889– se extendieron los beneficios, derechos y obligaciones dimanantes de la institución a todo ciudadano con independencia de su confesión religiosa o creencias. Y, con el objetivo de garantizar también tales derechos a los ciudadanos residentes en el extranjero, surgió la figura del matrimonio consular.

Recordemos que el origen y razón de existir del matrimonio consular –tras su configuración a finales del siglo XVIII y principios del XIX– fue la imposibilidad para los extranjeros de casarse según las formas locales, bien por ser inexistentes, bien por corresponder a una religión o cultura diferente a la de los contrayentes, lo que hacía necesario casarse según las formas nacionales. En consecuencia, si se atiende al espíritu de esta institución, si hoy día tiene algún sentido el matrimonio consular es precisamente para aquellas personas residentes en el extranjero a quienes el ordenamiento interno del Estado en cuestión no les reconozca tal derecho, entre las que se encuentran de manera destacada las personas en pareja con otra persona de su mismo sexo. Esta es la interpretación del Reino Unido, que no celebra matrimonios consulares entre personas de distinto sexo –pues pueden ejercitar su derecho al matrimonio casándose ante autoridad extranjera– pero sí los celebra en los ca-

66. BOE núm. 262, de 31 de octubre de 2011.

sos de parejas del mismo sexo en países donde el matrimonio entre los mismos no esté regulado. Haciéndolo, no lo olvidemos, con pleno respeto al Convenio de Viena.

f) El cambio supone una oportunidad de liderazgo para España mostrándose en el exterior como el país respetuoso y diverso que ya es

El cambio en las instrucciones a los cónsules situaría a nuestro país de nuevo a la vanguardia de la defensa de los derechos de las personas LGTBI, cuestión que figura entre nuestras prioridades de política exterior y de derechos humanos. Así lo ha venido subrayando y reclamando la plataforma ExteriorEsDiverso, que aglutina al personal y familias LGTBI del servicio exterior español, desde la adopción de su plan estratégico 2020.

2. PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULAR A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS DE ODIOS: UNA AMPLIACIÓN DESAFORTUNADAMENTE NECESARIA

En la *Guía Práctica sobre Víctimas de Delitos de Odio en la Justicia Penal* de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), publicada por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos en 2020, se recomienda «la extensión a las víctimas de los delitos de odio de los más altos estándares de protección, asistencia y derechos procesales garantizados a las víctimas de otros delitos graves»⁶⁷. Asimismo, recomienda la «facilitación gratuita de protección (incluido el acogimiento), asistencia médica urgente, asesoramiento psicológico, asistencia jurídica y representación, interpretación y servicios de traducción. Facilitando los mismos servicios a los miembros de la familia de la víctima cuando sea oportuno».

En esa línea, siguiendo los pasos de otros Estados, y aunque excede del ámbito de esta publicación, abogamos por la reforma de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita⁶⁸, para incluir a las víctimas de delitos de odio entre los beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita inmediata en España, con independencia de la existencia de recursos para litigar. Así, las víctimas de infracciones penales por motivos racistas, antisemitas u otros relativos a la ideología, religión o creencias, orientación sexual, identidad o expresión de género, enfermedad o discapacidad y otros hechos discriminatorios, serían equiparadas a las víctimas de violencia de género, de terrorismo, de trata de seres humanos, y a los menores de edad y las personas con discapacidad psíquica víctima de situaciones de abuso o maltrato. Para lo cual será necesaria la reforma del art. 2 de dicha norma, relativo a su ámbito personal de aplicación.

Por otro lado, resulta pertinente recordar el compromiso adoptado por los Estados participantes en el Consejo Ministerial de la OSCE de 2009 en Atenas, a través de la Decisión N° 9/09 sobre la lucha contra los delitos de odio, de «estudiar, en cooperación con los entes pertinentes, formas de proporcionar a las víctimas de delitos de odio acceso a asesoramiento y asistencia tanto jurídica como consular, así como un acceso efectivo a la justicia»⁶⁹.

67. *Hate Crime Victims in the Criminal Justice System: A Practical Guide*, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE), Varsovia, 2020, p. 13.

68. BOE núm. 11, de 12 de enero de 1996.

69. Decision No. 9/09: Combating hate crimes, Consejo Ministerial (OSCE), Atenas, 2009, p.2.

A continuación realizamos dos propuestas que elevan el nivel de protección y asistencia no solo a los ciudadanos españoles víctima de delitos de odio en el extranjero, sino también a aquellos que lo sean de los delitos graves mencionados más arriba.

a) Ayuda de asistencia jurídica

Actualmente sería poco realista pensar que el Estado pueda garantizar a las víctimas españolas en el extranjero el disfrute del derecho a la asistencia jurídica gratuita en los mismos términos que lo hace en España. Ahora bien, entre el vacío asistencial y la garantía inmutada del derecho existen opciones intermedias. En ese sentido, proponemos la reforma de la Orden de Ayudas de Protección y Asistencia Consulares en el Extranjero con el fin de reconocer el derecho a percibir una ayuda de asistencia jurídica, con montantes y baremos tasados, a las víctimas de violencia de género, de terrorismo, de trata de seres humanos, de delitos de odio y a los menores de edad y personas con discapacidad psíquica víctima de situaciones de abuso o maltrato. Los beneficiarios serían aquellas personas físicas inmersas en un proceso penal sustanciado ante los tribunales de un país donde no se prevea el derecho a la asistencia jurídica gratuita, o vean impedido su acceso a la misma, y que careciendo de patrimonio suficiente cuenten con unos recursos e ingresos económicos brutos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, que no superen los umbrales económicos recogidos en el art. 3 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

b) Asistencia psicológica y social

Con el fin último de minimizar los trastornos psicológicos derivados del delito, paliar la victimización primaria y evitar la secundaria de los ciudadanos españoles víctima de delitos graves en el extranjero, consideramos necesario que estos tengan acceso a la atención psicológica y social que brindan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito (OAVD) dependientes del Ministerio de Justicia, y que hasta la fecha limitan su competencia a las víctimas de delitos cometidos en España o que puedan ser perseguidos en nuestro país. Esta atención también debería brindarse a los familiares de dichas víctimas que lo precisen y a aquellas personas que se encuentren en una situación que pueda considerarse de riesgo potencial.

Para ello, será preciso reformar el ámbito de aplicación del Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito⁷⁰. La propuesta que aquí realizamos es particularmente pertinente en los casos en que la víctima no cuente con recursos o se halle en un país que no disponga de tales servicios de atención psicológica gratuita, no los preste en una lengua que comprenda o no reúnan unos estándares equiparables a los prestados en España.

70. BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2015

3. FILIACIÓN DE LOS HIJOS DE PAREJAS DEL MISMO SEXO: EN DEFENSA DE LA IGUALDAD Y EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR

La importancia otorgada a la determinación de la filiación tiene que ver, entre otros, con los efectos personales (apellidos y nacionalidad), patrimoniales (alimentos y sucesiones), protectores (patria potestad, representación legal, derechos de convivencia y asistenciales), laborales (permisos de nacimiento y excedencias) o de movilidad (reagrupación familiar) que se derivan de la misma.

La introducción del matrimonio entre personas del mismo sexo en 2005 constituyó un hito hacia la igualdad efectiva de las personas LGTBI en España, sin embargo, en materia de filiación (matrimonial y no matrimonial) persisten serios e injustificados agravios comparativos respecto a las parejas de distinto sexo. El propio preámbulo de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio⁷¹ trata de justificar la privación a las parejas del mismo sexo de los beneficios de la presunción de la filiación matrimonial —quedando limitada, inicialmente, la posibilidad de reconocimiento de la doble maternidad a la vía de la adopción—. Posteriormente, las reformas introducidas en 2007 y 2015 a la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida⁷² (LTRHA) abrieron nuevas posibilidades para la determinación de la doble filiación materna, sin que, por otra parte, y como se explicará más adelante, acabaran con este trato desigual.

Preocupa especialmente la situación de las familias de mujeres residentes en el extranjero, cuya discriminación se ve agravada por la remisión de nuestra norma de conflicto (art. 9.4 CC) a la ley sustantiva del Estado de residencia a la hora de determinar la filiación, cerrando los ojos ante eventuales normas restrictivas en derechos que únicamente permitan el reconocimiento automático de la misma a la madre gestante. Las situaciones discriminatorias que se exponen más abajo exigen la urgente reforma de nuestro ordenamiento con el fin de preservar el interés superior del menor y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, considerado por la Constitución fundamento del orden público y de la paz social (art. 10.1 CE). La superación de los factores estrictamente biológicos en materia de filiación⁷³ justifica la revisión de nuestra legislación para acoger la incidencia que aquellos de naturaleza social y cultural tienen en la misma.

a) Presunción de la filiación matrimonial

El preámbulo de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio hace alusión a la deliberada e injustificada voluntad del legislador de excluir a las parejas del mismo sexo de la aplicación de los arts. 116, 117 y 118 CC, reservando el beneficio de la presunción de la filiación matrimonial a las parejas de distinto sexo. Lo cual dejaba a la adopción como única posibilidad para el reconocimiento de la doble maternidad.

71. BOE núm. 157, de 2 de julio de 2005.

72. BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2006.

73. El Tribunal Supremo ha reconocido que “en la determinación legal de la relación de filiación tienen incidencia no solo factores biológicos, sino también otros de naturaleza social y cultural” (STS 835/2013 de 6 de febrero de 2014).

La introducción en 2007 y posterior reforma en 2015 del apartado tercero del art. 7 LTRHA permite actualmente, cuando la gestante esté casada y no separada legalmente o de hecho con otra mujer, que esta última pueda manifestar que consiente en que se determine a su favor la filiación respecto al hijo nacido de su cónyuge. Solución insatisfactoria, por discriminatoria, al exigir un acto solemne (declaración conforme) donde a una pareja del mismo sexo se le aplicaría de manera automática la presunción de paternidad matrimonial.

Esta discriminación se refleja en los requisitos —no exigidos a las parejas de distinto sexo— que las parejas de mujeres se ven obligadas a cumplir para que el doble vínculo materno sea reconocido: matrimonio preexistente y declaración conforme de la madre no gestante, hecha en un corto e impreciso plazo tras el nacimiento. En cambio, las parejas de distinto sexo, incluso cuando recurren a técnicas de reproducción humana asistida, se benefician: del automatismo de la presunción de paternidad, en caso de estar casadas y; cuando no lo estén, como se verá en el siguiente apartado, de la aplicación, sin limitación temporal alguna, de las reglas en materia de filiación no matrimonial (arts. 120-126 CC), sin verse abocadas a la adopción o a la figura de la posesión de estado.

Afortunadamente, la Resolución de 8 de febrero de 2017 de la DGRN, removió un obstáculo adicional existente hasta 2015, la exigencia de que la concepción tuviera lugar a través de técnicas de reproducción humana asistida en un centro autorizado y mediante un proceso medicalizado, al reconocer que el art. 44.5 de la Ley 20/2011, de 21 de julio de 2011, del Registro Civil⁷⁴ «prevé la inscripción de la filiación matrimonial cuando la madre esté casada con otra mujer y esta última consienta en que se determine a su favor la filiación, independientemente de que hayan hecho uso o no de técnicas de reproducción asistida, dado que la norma no introduce esa limitación; que la intención del legislador tiene que ser que el art. 44.5 resulte aplicable con carácter general para determinar la filiación de los hijos nacidos en el marco de un matrimonio formado por dos mujeres porque solo así tiene sentido que dicho artículo introducido en 2015 al mismo tiempo que se reformaba el art. 7.3 de la Ley 14/2006, reproduzca el contenido de este último [...], que aunque es cierto que nuestro ordenamiento jurídico parte del principio de veracidad biológica en materia de filiación, dicho principio no tiene carácter absoluto y ha ido evolucionando hacia un concepto más social y afectivo, debiendo prevalecer siempre el interés del menor, como han dejado establecido en diversos pronunciamientos el Tribunal Supremo y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, finalmente, que la interpretación de las normas debe realizarse, según el art. 3 del Código Civil, atendiendo, entre otras cosas, al contexto y la realidad social en que han de ser aplicadas».

Cabe también señalar otro obstáculo justamente suprimido en 2015 mediante la reforma operada por la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil⁷⁵, al modificar el apartado tercero del art. 7 LTRHA en cuanto a la forma en la que debe prestarse la declaración conforme de la madre no gestante, pasando a no ser necesaria que esta sea manifestada antes del nacimiento del hijo.

74. BOE núm. 175, de 22 de julio de 2011.

75. BOE núm. 167, de 14 de julio de 2015.

Las diferencias de trato expuestas hasta aquí son defendidas por algunos en base a la supuesta «maternidad ficticia» de la cónyuge no gestante, pasando por alto que la paternidad de los hombres cuya cónyuge haya sido fecundada con contribución de donante resultaría igualmente ficticia –siguiendo su estrecha y superada concepción de la reproducción basada en criterios estrictamente biológicos–. Sin embargo, incluso en este último caso el hombre casado sigue beneficiándose de la presunción de paternidad.

Con el fin de revertir la actual situación, proponemos la reforma del art. 116 CC en la línea que sigue: «Se presumen hijos del/la cónyuge no gestante los nacidos después de la celebración del matrimonio y antes de los trescientos días siguientes al divorcio o separación legal o de hecho de los cónyuges».

Finalmente, apuntamos el interés de estudiar la extensión de esta presunción a las parejas de hecho debidamente constituidas o registradas.

b) Filiación en los casos de parejas de mujeres no casadas

Más complicada, aún si cabe, se torna la filiación de los hijos de parejas no casadas del mismo sexo, al no garantizarse a la pareja no gestante los mismos derechos que nuestro ordenamiento otorga a los hombres en parejas heterosexuales. El art. 120 CC prevé que la filiación paterna no matrimonial –incluso habiendo mediado técnicas de reproducción humana asistida– pueda establecerse, en el momento de la inscripción del nacimiento, por la declaración conforme realizada por el padre; o por el reconocimiento posterior, y sin limitación temporal, ante el encargado del Registro Civil, en testamento u otro documento público –sin necesidad de presentar prueba de ADN y con el único requisito de contar con el consentimiento expreso de la madre y del hijo o representante legal de este, durante su minoría de edad o cuando tenga la capacidad de obrar modificada–.

Especialmente llamativa resulta la situación de las madres no gestantes no casadas que hayan contribuido a la fecundación de su pareja mediante la transferencia intratubárica de gametos o embriones (método ROPA), al tener únicamente a su disposición el inicio de un procedimiento de adopción o la reclamación judicial de la filiación mediante la demostración de la posesión de estado (art. 131 CC). Estas situaciones devienen particularmente complicadas ante el fallecimiento de cualquiera de las madres o en casos de crisis de pareja, al desconocerse los derechos de la madre no gestante y poner al hijo en una situación de vulnerabilidad –negándosele, entre otros, la patria potestad, guarda y custodia, alimentos, régimen de visitas, apellidos o derechos sucesorios en relación a la madre no gestante–. Merece la pena señalar que el legislador catalán, a diferencia de lo que ocurre en los territorios de derecho civil común y del resto de regímenes forales, ha suprimido en su ordenamiento la exigencia de matrimonio preexistente, aplicando en virtud del art.235-3 del Libro Segundo del Código Civil de Cataluña⁷⁶, el mecanismo del art. 7.3 LTRHA tanto para parejas de distinto o del mismo sexo, casadas o no.

Abogamos, en consecuencia, por la reforma del art. 120 y siguientes CC, del art. 44 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil y de la LTRHA con el objetivo de reconocer a las parejas no casadas del mismo sexo la posibilidad de establecer la filiación de los hijos en favor de la pareja no gestante –siempre que no resulte contrario

76. BOE núm. 203, de 21 de agosto de 2010.

a las presunciones establecidas en la legislación civil— mediante la declaración conforme en el momento de la inscripción del nacimiento; o a través del reconocimiento posterior ante el encargado del Registro Civil, en testamento u otro documento público, en los mismos términos que se prevé actualmente para el establecimiento de la filiación paterna. Asimismo, esta reforma contribuiría a aliviar otra discriminación: la sufrida por las parejas de mujeres residentes en el extranjero y sus hijos que, deseando contraer matrimonio, se encuentren impedidas en su acceso al mismo, bien porque en el país en que se hallen no les garantice tal derecho, bien porque sean víctima de la actual doctrina española en materia de matrimonio consular.

Finalmente, quisiéramos recordar que la exigencia a las parejas del mismo sexo de estar casadas para poder determinar la doble filiación de sus hijos no solo es discriminatoria, sino que obvia el hecho de que el derecho a contraer matrimonio tiene como reverso el derecho a no contraerlo, decisión que —como ha sostenido el Tribunal Constitucional⁷⁷— pertenece al ámbito de la libertad de la persona, sin que quepa penalizar a aquellas personas que, por los motivos que fueren, decidan constituir una familia al margen de la institución matrimonial.

c) Filiación de los hijos de parejas de mujeres residentes en el extranjero

Si, como ocurre habitualmente en los Registros Civiles consulares, en el momento del establecimiento de la filiación el hijo tuviera su residencia en el extranjero, es preciso recurrir a la norma de conflicto española, recogida en el art. 9.4 CC. La actual redacción de dicho precepto —introducida por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia⁷⁸—, establece que «la determinación y el carácter de la filiación por naturaleza se regirán por la ley de la residencia habitual del hijo en el momento del establecimiento de la filiación. A falta de residencia habitual del hijo, o si esta ley no permitiere el establecimiento de la filiación, se aplicará la ley nacional del hijo en ese momento. Si esta ley no permitiere el establecimiento de la filiación o si el hijo careciere de residencia habitual y de nacionalidad, se aplicará la ley sustantiva española [...]».

Por lo que frecuentemente hasta 2020, siguiendo la norma de derecho internacional privado española, los encargados de los Registros Civiles consulares se veían forzados a aplicar normas extranjeras discriminatorias que, en el peor de los casos, impedían a las madres el establecimiento del doble vínculo materno y, en el mejor, las sometía a procedimientos más gravosos como la adopción. En cambio, de haber regido la norma sustantiva española en materia de filiación, las parejas casadas de mujeres podrían haberse beneficiado del tímido avance introducido en el apartado tercero del art. 7 LTRHA abordado más arriba, y que reconoce el derecho al establecimiento semiautomático de la doble filiación materna.

77. “La libertad de opción entre el estado civil de casado o el de soltero es uno de los derechos fundamentales más íntimamente vinculados al libre desarrollo de la personalidad, considerado por la Constitución fundamento del orden público y de la paz social.” (FJ2 AUTO 156/1987, de 11 de febrero del TC); “Si bien la Constitución reconoce el derecho a contraer matrimonio, este derecho no entraña correlativamente, es obvio, un deber u obligación; por lo que tampoco está justificado reprochar a un miembro de una unión matrimonial que no haya contraído matrimonio, cualquiera que sea la causa de tal decisión, ya que el contraerlo o no contraerlo pertenece al ámbito de la libertad de la persona y, tanto en uno como en otro caso, esa decisión se vincula con sus convicciones y creencias más íntimas.” (STC 47/1993, 8 de febrero de 1993).

78. BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015.

El cambio de doctrina al respecto vino motivado por la consulta que la DGEEAC elevó en 2019 a la DGSJFP del Ministerio de Justicia en la que, en vista de la relevancia de los intereses en juego, planteaba la necesidad de invocar la excepción de orden público recogida en el art. 12.3 CC, con el fin de excluir la aplicación de leyes extranjeras que impidan o sometan a procedimientos más gravosos la determinación de la filiación en ambas líneas en los casos de parejas de mujeres casadas. Este razonamiento jurídico recibió en 2020 el respaldo de la DGSJFP.

Queremos subrayar aquí que con el cambio de doctrina no se pretendía alterar la norma de conflicto española (art. 9.4 CC), sino aplicar dicho precepto en la forma en la que ha sido concebido, es decir, en cascada. De modo que si las leyes sustantivas a las que conducen los sucesivos puntos de conexión no permitieran una determinación de la filiación plena en la que se reconozca el doble vínculo materno, se pasaría en virtud de la excepción de orden público (art. 12.3 CC) a aplicar el último punto de conexión: la ley sustantiva española, que sí lo permite, revirtiendo así una situación de discriminación y protegiendo el interés superior del menor.

Con todo, el logro alcanzado no es pleno, siendo deseable que el legislador acoja de manera expresa la doctrina actual mediante la modificación del art. 9.4 CC para que cuando la aplicación de las leyes de la residencia habitual o de la nacionalidad del hijo no permitieran el establecimiento pleno de la filiación o esta conduzca a un resultado discriminatorio, esta se hará con arreglo a la ley sustantiva española.

4. REGISTRO DE PAREJAS DE HECHO: SEGURIDAD JURÍDICA Y DERECHOS

El art. 39 CE ordena a los poderes públicos asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, sin restringir el concepto de esta —a diferencia de otras constituciones como la italiana— a la unión marital y sentando las bases para la protección de los diferentes modelos de familia que pudieran existir. Esa es la tesis acogida por el Tribunal Constitucional en la sentencia 222/1992, de 11 de diciembre⁷⁹, al señalar que «nuestra Constitución no ha identificado la familia a la que manda proteger con la que tiene su origen en el matrimonio, conclusión que se impone no sólo por la regulación bien diferenciada de una institución y otra (arts. 32 y 39) [...] El sentido de estas normas constitucionales no se concilia, por lo tanto, con la constricción del concepto de familia a la de origen matrimonial, por relevante que sea en nuestra cultura —en los valores y en la realidad de los comportamientos sociales— esa modalidad de vida familiar. Existen otras junto a ella, como corresponde a una sociedad plural, y ello impide interpretar en tales términos restrictivos una norma como la que se contiene en el art. 39.1, cuyo alcance, por lo demás, ha de ser comprendido también a la luz de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del mismo artículo. Del propio art.39.1 no cabe derivar, por lo tanto, una diferenciación necesaria entre familias matrimoniales y no matrimoniales».

79. *BOE núm. 16, de 19 de enero de 1993.

Desde la creación por el Ayuntamiento de Vitoria en 1993 del primer registro municipal de uniones civiles en España, se ha multiplicado el número de Comunidades Autónomas que han dictado normas en la materia. Lo cual, por un lado, ha permitido cubrir el vacío fruto de la inhibición legislativa del Estado —a pesar de las numerosas e infructuosas iniciativas legislativas presentadas— pero, por otro, nos deja un heterogéneo panorama plurilegislativo, caracterizado por la inexistencia de un concepto, denominación y régimen jurídico unitario de este tipo de uniones⁸⁰.

Las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón, Navarra, Valencia, Baleares, Madrid, Asturias, Andalucía, Canarias, Extremadura, País Vasco, Cantabria y Galicia han dictado normas en materia de parejas hecho. Las que cuentan con derecho civil propio lo han hecho en base a dicha competencia, mientras que las de régimen común han optado por una regulación administrativa de dichas uniones, amparándose en sus competencias en materia de asistencia social y orientación familiar.

Recordemos que el alta en el registro de matrícula consular causa la baja en el padrón de procedencia, por lo que al exigirse entre los requisitos personales para la constitución de una pareja de hecho el que al menos uno de sus miembros tenga vecindad civil en su territorio —en el caso de las Comunidades Autónomas con derecho civil propio— o esté empadronado en alguno de sus municipios —en el resto de Comunidades Autónomas—, no solo se priva a las parejas estables residentes en el extranjero de la posibilidad de ser inscritas en los registros autonómicos y municipales, sino que también se les excluye en muchos casos de los beneficios que nuestra legislación, autonómica y estatal, reconoce a estas parejas.

La disparidad legislativa existente, junto con el olvido de los ciudadanos españoles residentes en el extranjero, generan una situación de clara desigualdad de derechos y obligaciones en función del territorio, además de potenciar la inseguridad jurídica, agravada, por otra parte, por la inexistencia de una norma de derecho interregional que dirima las situaciones de conflicto de leyes autonómicas. La intervención del Estado en la regulación de las parejas de hecho estaría amparada por su competencia no solo en materia de derecho civil y de ordenación de los registros (art. 149.18ª CE), sino también en seguridad social, legislación laboral, tributos o extranjería, entre otras.

A pesar de que los ciudadanos españoles residentes en el extranjero cuentan actualmente con la opción de constituir parejas de hecho mediante escritura pública autorizada por funcionario diplomático español —si bien no exenta de tasa e imponiendo así un coste añadido que la celebración del matrimonio consular no conlleva—, sería deseable que se les garantizara la posibilidad de inscribir la misma en un registro público al efecto, dejando constancia de su existencia y de los eventuales convenios reguladores de las relaciones personales y patrimoniales de sus miembros. Lo cual, por otra parte, tendría un positivo impacto en términos de seguridad jurídica y a efectos probatorios, no solo ante los tribunales y la Administración pública, sino también entre particulares.

80. Villagrasa Alcaide, C.: *Las parejas de hecho: una realidad con distinto tratamiento*, Centro de documentación Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial-XXIV, Madrid, 2005, pp.5-66.

Asimismo, se evitarían conflictos entre organismos públicos y particulares –como ha venido ocurriendo–, al denegarse determinadas prestaciones en base a la exigencia de la acreditación de la existencia de una relación de pareja estable exclusivamente a través de un certificado de registro de parejas hecho.

Por otro lado, la existencia de un registro público estatal –junto con el establecimiento de mecanismos de conexión con los registros autonómicos y municipales ya existentes–, reforzaría la lucha contra el fraude –al evitar que una misma persona otorgue sucesivas escrituras de constitución de pareja de hecho con diferentes personas y ante diferentes fedatarios públicos– y fortalecería la protección de la parte más débil de la relación ante el fallecimiento de uno de sus miembros o eventuales crisis de pareja. La capacidad del Estado para dictar leyes de armonización de las disposiciones autonómicas cuando así lo exija el interés general (art. 150.3 CE), junto con su competencia exclusiva en las materias señaladas más arriba, justifican su intervención a fin de paliar la actual disparidad legislativa. Algunos de los aspectos que interesaría regular son: definición uniforme de pareja de hecho y su marco jurídico; formas de constitución (optando por una o varias de las siguientes posibilidades: escritura pública, convivencia durante un determinado período de tiempo, descendencia conjunta o inscripción registral); creación de un registro estatal, cuyos beneficiarios inmediatos serán las personas residentes en una Comunidad Autónoma que no cuenten con uno y aquellas que residan en el extranjero; posibilidad, sin ser obligatorio, de dejar constancia en ese mismo registro de los pactos en materia de régimen económico y; una norma de derecho interregional que dirima las situaciones de conflicto de leyes autonómicas.

5. CONCLUSIÓN

La tramitación este año 2021 del Proyecto de ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI constituye una oportunidad para consolidar algunos de los logros ya alcanzados en la acción consular. Por otro lado, se presenta como una ocasión idónea para avanzar en aquellos ámbitos en los que persisten elementos de discriminación hacia las personas LGTBI o resulta necesaria la elevación del umbral de protección brindada a las mismas cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad en el extranjero por razón de su orientación sexual, identidad o expresión de género.

Los beneficiarios de la garantía del ejercicio de los derechos de las personas LGTBI en el extranjero no se limitan a las personas directamente afectadas, sino que entre ellos se encuentran también la propia Administración –por la elevación de la confianza depositada por el administrado en ella–, así como el conjunto de la ciudadanía española –como beneficiaria secundaria de una sociedad más justa, inclusiva y diversa–.

Asimismo, queremos insistir en la idea de que no existen, ni reclamamos, derechos especiales para las personas LGTBI, sino la garantía efectiva del ejercicio de los mismos derechos que el resto de ciudadanos en condiciones de igualdad. En este sentido, no se trata de una lucha por la conquista de derechos –que por otra parte ya le son reconocidos–, sino por la igualdad real y efectiva y el pleno respeto a la dignidad de la persona. Prueba de lo que acaba de decirse es el hecho de que las propuestas aquí formuladas no se circunscriben a las personas LGTBI, sino que también benefician, por ejemplo, a las parejas de distinto sexo que quieran registrar su relación estable o las víctimas de infracciones penales por motivos racistas, antisemitas u otros relativos a la ideología, religión o creencias, enfermedad o discapacidad y otros hechos discriminatorios.

Queremos subrayar también –dado que el reparto de competencias implica la intervención de varias Administraciones y departamentos en el seno de las mismas no regidos por el principio de jerarquía– que la garantía y prestación efectiva de tales derechos y servicios exige una actuación adherida a los principios de cooperación, colaboración y coordinación administrativa. A tal efecto, las Administraciones disponen de herramientas como la firma de convenios y protocolos generales de actuación.

Finalizamos recordando que el párrafo primero del artículo 10 de la Constitución dispone que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social; no sin antes apostillar: “cuya garantía corresponde a las Administraciones públicas”.



LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LGTBIQ EN EL DERECHO Y LAS ACCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA: TENDENCIAS RECIENTES

David Navarro García

BASE EN LOS TRATADOS Y TEXTOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

El reconocimiento legal último de la protección de los derechos de las personas LGBTIQ en los textos fundacionales de la UE puede encontrarse en el artículo 21,1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE ¹:

Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

La traslación en la práctica de este principio recogido en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE se recoge en el actual artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la UE ² (TFUE), con una redacción tomada del artículo 13 del antiguo Tratado de las Comunidades Europeas:

1. Sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión por los mismos, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, los principios básicos de las medidas de la Unión de estímulo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, para apoyar las acciones de los Estados miembros emprendidas con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en el apartado 1.

1. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

2. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

El tratado confiere así a las instituciones europeas el mandato de adoptar acciones propias y apoyar las acciones de los Estados miembros para luchar contra diversas formas de discriminación, incluida la discriminación por orientación sexual. Hay que precisar, sin embargo, que la Carta de Derechos Fundamentales y el Tratado de Funcionamiento se limitan a mencionar la discriminación por orientación sexual, pero no mencionan ni la discriminación por identidad de género ni por expresión de género.

Más allá de la cobertura del enunciado general del art. 21,1 de la Carta de Derechos Fundamentales (“se prohíbe toda discriminación”), no hay una referencia específica a estas dos causas de discriminación.

La cobertura a la discriminación por identidad de género ha sido solo parcialmente atendida por jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, al haber interpretado en diversas ocasiones que la referencia a la no discriminación por sexo cubre también a los casos de transición de género³. Las garantías de protección de los tratados europeos, por tanto, presentan todavía lagunas, no dando una base legal comprensiva para la protección de los derechos de las personas transgénero, intersexuales, *queer* o no binarias⁴.

Por otro lado, las acciones comunes al alcance de las instituciones de la UE, en todo caso, están condicionadas por las limitaciones de sus propias competencias: gran parte de las acciones legislativas y políticas para contribuir decisivamente a la mejora de las condiciones de las personas LGTBIQ en la UE siguen siendo competencias nacionales, en manos de los Estados miembros, con prioridades, sensibilidades y orientaciones políticas diferentes. Esto ocurre de manera muy destacada en el ámbito del derecho civil y el derecho de familia, pero no únicamente en dicho ámbito. El propio art. 19,2 del TFUE reconoce sus limitaciones y precisa, al encomendar a las instituciones el apoyo a las acciones de los Estados miembros en la materia, que esta acción se hará “con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”. Las instituciones europeas no podrán acometer las transformaciones ellas solas, y los Estados miembros siguen teniendo la principal responsabilidad en asegurar los derechos de las personas LGTBIQ.

DIRECTIVAS DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

La legislación laboral ha sido el ámbito pionero en la acción legislativa de la UE en materia de protección de los derechos LGBTI, desde la aprobación en el año 2000 de la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación⁵. La Directiva aportaba, por primera vez, la protección integral de todas las personas en el marco de la UE contra la discriminación basada en la orientación sexual, al igual que contra la basada en el género, la edad, la discapacidad, o las

3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0013>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A62001CJ0117>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0423>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0451>

4. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/trans_and_intersex_equality_rights.pdf

5. <https://www.boe.es/doue/2000/303/L00016-00022.pdf>

creencias religiosas. Una vez trasladada a los derechos nacionales e incorporada en la legislación laboral de los Estados miembros, implica la protección legal, por ejemplo, en casos de discriminación en la contratación, acoso laboral o discriminación en la promoción profesional basados en la orientación sexual de los trabajadores.

Sin embargo, esta protección integral en el ámbito laboral mediante armonización de legislación nacional vía directiva UE no se ha trasladado, por el momento, a la lucha contra la discriminación en otros ámbitos. Si bien la Unión ha promulgado otras Directivas relativas a la no discriminación en otras esferas más allá de la laboral (por ejemplo, la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, o la Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro), la orientación sexual no se recoge entre las causas de discriminación que se busca combatir.

La Comisión Europea introdujo sin éxito en 2008 la propuesta de Directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual⁶. La Directiva hubiera supuesto trasladar la protección efectiva contra la discriminación por orientación sexual, en los sectores público y privado, a los ámbitos de la protección social y de los servicios sociales, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria, la educación, y el acceso y suministro de bienes y servicios básicos, incluida la vivienda. La Directiva, sin embargo, todavía no ha sido aprobada, después de más de 12 años de tramitación, por objeciones múltiples de diversos Estados miembros (objeciones no únicamente vinculadas a cuestiones de discriminación por orientación sexual, sino también a otras causas, y en gran medida basadas en la reticencia de que la propuesta de directiva vulnera el principio de subsidiariedad de la UE e invade competencias de los Estados miembros).

OTRAS ACCIONES DE LA UE

Más allá de la armonización legislativa mencionada, las instituciones de la UE pueden dar cumplimiento al mandato impuesto por el Tratado de Funcionamiento de la UE a través de todo su abanico de instrumentos y programas, y así lo han venido haciendo, incrementando su dedicación en los últimos años, en paralelo a la adopción de sucesivas declaraciones y planes de acción.

En junio de 2013, el Consejo aprobó sus *Directrices para promover y proteger el disfrute de todos los derechos humanos por las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex*⁷. En febrero de 2014, el Parlamento aprobó la *Hoja de Ruta de la UE contra la homofobia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género*⁸.

6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0426&from=en>

7. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137584.pdf

8. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0062_ES.html

En junio de 2016, el Consejo adoptó sus Conclusiones sobre Igualdad LGBTIQ⁹, en las cuales, además, encargaba a la Comisión Europea informar anualmente de todas las acciones emprendidas para avanzar en la promoción de la igualdad de las personas LGBTIQ. Los informes proporcionados por la Comisión¹⁰ describen un amplio abanico de acciones en los diversos ámbitos con relevancia para las cuestiones LGBTIQ identificados por la propia Comisión: no discriminación, educación, empleo, salud, libertad de movimiento, asilo, crímenes y delitos de odio y ampliación.

En el ejercicio de su capacidad de propuesta legislativa en materias de su propia competencia, con el objetivo de mejorar el disfrute de derechos y la protección legal de las personas LGBTIQ, aparte de su ya mencionada propuesta de Directiva del Principio de Igualdad de Trato, la Comisión también ha propuesto legislación orientada a facilitar la libertad de circulación y residencia en el interior de la Unión para las familias LGBTIQ, incluyendo el reconocimiento mutuo de documentos públicos. En el ejercicio de sus competencias de supervisión de la adecuación de la legislación y políticas de los Estados miembros al acervo UE, la Comisión también supervisa que los principios de igualdad y no discriminación LGBTIQ quedan debidamente reflejados. Por ejemplo, fomentando la extensión de los principios de no discriminación laboral mencionados también a la identidad de género (en línea con la jurisprudencia mencionada del TJUE), la aplicación de los principios de la Directiva de Protección de Víctimas en casos de delitos homofóbicos o transfóbicos, la extensión de las órdenes judiciales de protección a las parejas de mismo sexo, la observancia de la no discriminación en la gestión de las solicitudes de asilo, etcétera.

La Comisión europea también ha financiado, en colaboración con los Estados miembros, campañas de comunicación y concienciación para incrementar la aceptación social de las personas LGBTIQ y combatir los estereotipos negativos, con un enfoque especial en áreas como la homofobia en el deporte, los jóvenes LGBTIQ o el acoso escolar. En la medida en que los Estados miembros tienen competencias exclusivas en gran parte de las políticas y acciones clave para las cuestiones LGBTIQ, la Comisión Europea también ha establecido con ellos grupos de expertos e iniciativas de intercambio de experiencias, que han llevado a cabo acciones en ámbitos como el reconocimiento legal en materia de género y la despatologización de las identidades de género, la inclusión laboral de personas LGBTIQ, la formación del personal judicial, fiscal y policial en materia de delitos y discursos de odio, el acoso escolar contra el alumnado LGBTIQ, la lucha contra el VIH/SIDA o el apoyo a empresas y entornos laborales inclusivos. También ha dedicado a muchas de estas iniciativas fondos del Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía 2014 – 2020 y del Fondo Social Europeo.

LA ESTRATEGIA PARA LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS LGTBIQ 2020-2025

Tras todos estos antecedentes, el punto de inflexión que deberá guiar y profundizar los esfuerzos de la UE en este sentido en los próximos años es la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025, aprobada mediante Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social

9. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16/epsco-conclusions-lgbti-equality/>

10. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/lgbti-actionlist-dg-just_en.pdf

Europeo y al Comité de las Regiones el 12 de 3 noviembre de 2020^{11, 12}. La estrategia parte de la concepción de que la discriminación, la violencia y el odio contra las personas LGBTIQ son incompatibles con los valores fundamentales de la Unión Europea y deben, por tanto, erradicarse. Aspira a derribar los obstáculos que impiden la igualdad de las personas LGBTIQ y a lograr avances visibles hacia una Unión Europea en la que las personas LGBTIQ se sientan seguras y disfruten de las mismas oportunidades para participar en la sociedad y realizarse plenamente.

La estrategia nace como respuesta a los llamamientos de los Estados miembros, el Parlamento Europeo —con el firme apoyo del Intergrupo LGBTI— y la sociedad civil, y contempla acciones en cuatro pilares: 1) luchar contra la discriminación hacia las personas LGBTIQ; 2) garantizar la seguridad de las personas LGBTIQ; 3) construir unas sociedades inclusivas para las personas LGBTIQ; 4) liderar el movimiento a favor de la igualdad de las personas LGBTIQ en todo el mundo. Adicionalmente, la estrategia también aspira a una mayor integración de la igualdad en la totalidad de las políticas, la legislación y los programas de financiación de la UE.

En relación con la lucha contra la discriminación hacia las personas LGBTIQ, la estrategia de la UE tiene como principales objetivos aplicar de manera efectiva y mejorar la protección jurídica frente a la discriminación, promover la inclusión y la diversidad en el centro de trabajo, luchar contra la desigualdad en la educación, la salud, la cultura y el deporte y defender los derechos de las personas LGBTIQ que solicitan protección internacional. Para ello, la Comisión Europea se plantea como acciones clave:

- proponer la legislación que se considere necesaria en materia de igualdad de trato en el empleo, en particular para reforzar el papel de los organismos de igualdad
- garantizar, en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo y su reforma, una protección adecuada de los solicitantes vulnerables (incluidas las personas LGBTIQ)
- asegurar el apoyo a la igualdad de las personas LGBTIQ en las actuaciones en el marco del Fondo de Asilo y Migración
- apoyar, a través de Horizonte Europa, la investigación sanitaria que sea pertinente para las personas LGBTIQ, en particular las personas trans e intersexuales.

Además, la Comisión Europea dará apoyo a los Estados miembros con el objetivo de garantizar la protección jurídica contra la discriminación por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género y características sexuales en diversos ámbitos, mejorar la seguridad y la inclusividad de la educación en relación con los niños y jóvenes LGBTIQ, atender las necesidades específicas de las personas LGBTIQ que soliciten protección internacional, garantizando al mismo tiempo unas condiciones seguras de acogida, internamiento y alojamiento y mejorar la formación de los agentes de protección y los intérpretes que se ocupan de las solicitudes de asilo de personas LGBTIQ.

11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>

12. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/lgbtiq_factsheet_2020-2025_es.pdf

En cuanto a garantizar la seguridad de las personas LGTBIQ, los objetivos principales de la estrategia son: reforzar la protección jurídica de las personas LGTBIQ contra los delitos de odio, la incitación al odio y la violencia; reforzar las medidas para combatir la incitación al odio en internet y la desinformación contra las personas LGTBIQ; mejorar las condiciones para la denuncia de los delitos de odio contra las personas LGTBIQ e intercambiar las mejores prácticas en este sentido; y proteger y promover la salud física y mental de las personas LGTBIQ. Para ello, la Comisión se plantea como acciones clave:

- presentar, en 2021, una iniciativa para ampliar la lista de «delitos de la UE» (artículo 83 del TFUE) a fin de abarcar los delitos de odio y la incitación al odio, también contra las personas LGTBIQ
- proporcionar financiación para iniciativas destinadas a combatir los delitos de odio, la incitación al odio, la violencia y las prácticas nocivas contra las personas LGTBIQ (Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores»), y promover los derechos de las víctimas de delitos, incluidas las personas LGTBIQ (a través del Programa «Justicia»)
- presentar una Recomendación sobre la prevención de las prácticas nocivas contra las mujeres y las niñas.

La Comisión Europea también prevé dar apoyo a los Estados miembros para intercambiar las mejores prácticas en relación con la protección frente a la incitación al odio y los delitos de odio contra las personas LGTBIQ, promover un entorno en el que las personas LGTBIQ que sean víctimas de delitos se sientan seguras y apoyadas, mejorar la formación y el desarrollo de capacidades en relación con los servicios policiales con objeto de identificar y registrar mejor el sesgo LGTBIQfóbico y lograr que se denuncien más delitos.

En cuanto a construir sociedades inclusivas para las personas LGTBIQ, la estrategia de la Comisión Europea tiene como principales objetivos garantizar los derechos de las personas LGTBIQ y mejorar la protección jurídica de las familias LGTBIQ en las situaciones transfronterizas, mejorar el reconocimiento de las identidades trans y no binarias y de las personas intersexuales, y fomentar un entorno propicio y sostenible para las organizaciones de la sociedad civil del ámbito LGTBIQ. La Comisión contempla las siguientes acciones clave con este objetivo:

- revisar, en 2022, las directrices de 2009 sobre la libre circulación con el fin de reflejar la diversidad de las familias y contribuir a facilitar para todas las familias el ejercicio de los derechos de libre circulación
- proponer una iniciativa legislativa horizontal sobre el reconocimiento mutuo de la parentalidad entre los Estados miembros
- estudiar posibles medidas para favorecer el reconocimiento mutuo de las parejas del mismo sexo entre los Estados miembros
- ofrecer oportunidades de financiación, en particular a través del Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores».

Adicionalmente, la Comisión apoyará a los Estados miembros para introducir legislación y procedimientos accesibles para el reconocimiento jurídico del género, mejorar la inclusión de las personas trans, no binarias e intersexuales en la documentación, las aplicaciones, las encuestas y los procesos pertinentes, y aplicar rigurosamente el derecho a la libre circulación y las normas del Derecho de familia de la UE.

Por último, la estrategia busca reforzar el compromiso de la UE con las cuestiones LGTBIQ en todas sus relaciones exteriores, proponiéndose liderar el movimiento a favor de la igualdad de las personas LGTBIQ en todo el mundo, e incidiendo especialmente en la lucha contra la violencia, el odio y la discriminación, y en garantizar la defensa de los derechos de las personas LGTBIQ en los terceros países socios de la UE. Para ello, se prevé poner en marcha acciones a favor de los derechos de las personas LGTBIQ en consonancia con el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024 y con las Directrices de la UE para promover y proteger el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las personas LGBTI. Asimismo, se propone asegurar el apoyo a la igualdad de las personas LGTBIQ en las actuaciones que se lleven a cabo en el marco del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) y del Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IAP).

La estrategia aborda igualmente las desigualdades que se han hecho más evidentes debido a la crisis de la COVID-19, y por ello, la Comisión animará a los Estados miembros a aprovechar las posibilidades que brinda el instrumento Next Generation EU para promover la igualdad de las personas LGTBIQ. La idea principal, en este sentido, es que los fondos de la UE gestionados por los Estados miembros han de beneficiar a toda la ciudadanía de la Unión, sin ningún tipo de discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. En cualquier caso, las acciones previstas en los cuatro ejes en los que se centra la estrategia deberán combinarse con una mayor integración de la lucha contra la discriminación hacia las personas LGTBIQ y la promoción de la igualdad en todas las políticas, la legislación y los programas de financiación de la UE, ya sean en el ámbito interior o en el exterior, desde una perspectiva de interseccionalidad: la orientación sexual, la identidad o expresión de género y las características sexuales se tendrán en cuenta junto con otras características o identidades personales, como el sexo, el origen racial o étnico, la religión o las convicciones, la discapacidad y la edad.

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA Y LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LGTBI

José Cantos y Luis Melgar

1. INTRODUCCIÓN

La historia del movimiento asociativo español en el ámbito de la protección de los derechos de las personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI) se remonta a 1970. El 4 de agosto de ese año, el régimen del general Franco aprobó la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social, que venía a sustituir a la Ley de Vagos y Maleantes en lo que se refiere al control de las prácticas consideradas antisociales, entre las cuales estaban incluidas la homosexualidad y el travestismo. La nueva legislación establecía sanciones que iban desde multas hasta penas de cinco años de internamiento en cárceles o centros psiquiátricos para la “rehabilitación” de los individuos.

La Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social provocó una considerable reacción entre los miembros del colectivo LGTBI. Un pequeño grupo de personas, entre las que destacan Armand de Fluvià, Francesc Francino y Amanda Klein, fundó en la clandestinidad el llamado Movimiento Español de Liberación Homosexual (MELH) que, ya desde sus orígenes, contó con un importante componente internacional. Una de las primeras acciones del MELH fue el envío desde París de una carta a los obispos procuradores en Cortes y a algunas revistas y diarios, en la que se incluían folletos sobre aspectos jurídicos de la homosexualidad y se abogaba por la eliminación de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social, con el resultado de que, de hecho, la norma se suavizó en su paso por las Cortes. El movimiento entró enseguida en contacto con organizaciones similares en Argentina, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Italia y Puerto Rico, y participó en congresos internacionales en París (1973), Edimburgo (1974) y Sheffield (1975). El MELH, no obstante, nunca pasó de la clandestinidad y fue duramente perseguido. A causa de la presión policial, sus reuniones desaparecieron entre 1973 y 1974.

El 20 de diciembre de 1975, un mes después de la muerte de Franco, varios activistas homosexuales ligados al MELH se reunieron en el convento de los capuchinos de Sarrià para iniciar el proceso de constitución del Front d'Alliberament Gai de Catalunya (FAGC). A diferencia de lo ocurrido en otros países, el FAGC se organizó por tanto a partir del activismo ya existente, y no significó una ruptura con lo anterior. Desde octubre de 1976 se celebraron cuatro asambleas constituyentes que, en marzo de 1977, culminaron con la primera asamblea general, en la que se aprobaron estatutos, manifiesto y anagrama. En sus inicios, la organización contó con algo más 700 miembros.

Junto al FAGC empezaron a aparecer organizaciones embrionarias en todo el territorio, agrupados posteriormente bajo la Coordinadora de Frentes de Liberación Homosexual del Estado Español (COFLHEE). Sus principales demandas fueron la abolición de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social y la legalización de las organizaciones activistas. En 1978 se consiguió suprimir la mención a "los actos de homosexualidad" de la Ley, lo cual marca el hito de la despenalización de la homosexualidad en nuestro país. En cuanto a la legalización de las organizaciones de la sociedad civil, la primera en conseguir su inscripción fue precisamente el FAGC, legalizado el 16 de julio de 1980.

Desde entonces, el tejido asociativo en el ámbito de la protección de los derechos de las personas LGTBI no ha dejado de crecer. La Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans y Bisexuales (FELGTB) cuenta hoy con 57 entidades federadas. 43 ONG españolas son miembros de la International Gay and Lesbian Association (ILGA). COLEGAS-Confederación LGBT Española dispone de 22 organizaciones repartidas por toda España. A nivel de las comunidades autónomas, este tejido se vuelve aún más denso, con una miríada de organizaciones de todos los tamaños, además de numerosas plataformas y grupos informales de todo tipo que se consagran a la protección del colectivo LGTBI.

En este amplio mapa de asociaciones, es evidente que solo algunas tienen una dimensión internacional: las más grandes, como la propia FELGTB o la Fundación Triángulo, o las que tienen un carácter muy especializado vinculado a lo internacional, como el caso de Kifkif en relación con las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo LGTBI. Sin embargo, grosso modo, es posible agrupar la proyección internacional de estas organizaciones en tres dimensiones principales: el activismo o *advocacy*; la cooperación internacional para el desarrollo; y las cuestiones relacionadas con las políticas de asilo y refugio de personas LGTBI que son objeto de persecución en sus países de origen. Trataremos cada una de estas dimensiones por separado, analizando de forma más específica a las entidades más importantes que trabajan en cada una de ellas.

2. LA LABOR DE *ADVOCACY* INTERNACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA

Debido a su tamaño, la principal organización española que realiza esta labor de *advocacy* internacional es la propia FELGTB, que cuenta con un área de internacional, con recursos propios, consagrada específicamente a este tema. Su actividad se desarrolla principalmente a través del trabajo en red, colaborando con otras asociaciones, en especial en el ámbito de la ILGA, tanto en su sección europea como en la mundial. Existen también, por supuesto, organizaciones más pequeñas que trabajan en acciones de *advocacy* a nivel internacional, especializándose en alguna de sus facetas como la monitorización, la realización de campañas de comunicación o la elevación de casos nacionales a instituciones internacionales.

La labor de *advocacy* internacional que lleva a cabo la sociedad civil española y que, como decimos, se desarrolla normalmente a través de redes más amplias, puede separarse también en distintos ámbitos institucionales. El primero y principal de ellos es la Unión Europea (UE), donde se trabaja con las instituciones comunitarias para presionar e influir para la adopción de normas que tengan un impacto real sobre la vida de las personas LGTBI. Además de tratar de influir sobre los Estados Miembros, partidos políticos europeos e incluso comisarios y europarlamentarios individuales para que se avance en la protección de los derechos de las personas LGTBI, la sociedad civil realiza una importante labor de recogida de datos que son compartidos posteriormente con las instituciones. Cabe mencionar también el recurso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que históricamente ha desempeñado una labor muy importante para el desarrollo del derecho comunitario, así como la presentación de quejas ante la Comisión Europea o el ejercicio del derecho de petición ante el Parlamento Europeo.

En segundo lugar, la sociedad civil española trabaja también en el seno del Consejo de Europa, a través de dos vías fundamentales. Por un lado, las ONG pueden presentar demandas o actuar como “parte tercera” en procedimientos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, por otro, la Unidad de Orientación Sexual e Identidad de Género del Consejo Europeo mantiene un diálogo regular con las organizaciones de la sociedad civil. En tercer lugar, cabe destacar la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), donde la sociedad civil participa activamente en la elaboración del informe anual sobre crímenes de odio.

Llegamos en cuarto lugar a las Naciones Unidas, donde la sociedad civil trabaja especialmente a través de la ILGA, gracias a su estatuto consultivo en el Consejo Económico y Social, y en el Consejo de Derechos Humanos, en especial en las aportaciones de la sociedad civil a la elaboración del Examen Periódico Universal.

La labor de *advocacy* internacional de la sociedad civil española presenta también una serie de ejes. Uno de ellos es el desarrollo de la legislación antidiscriminación que, en nuestro país, cuenta con una importante dimensión comunitaria. Gracias en parte a los esfuerzos de la FELGTB y del resto de organizaciones de la sociedad civil europea, la UE aprobó en noviembre de 2000 la Directiva de No Discriminación en el Ámbito del Trabajo. En 2008, la Comisión Europea propuso una nueva directiva que prohibiría cualquier tipo de discriminación por motivos de edad, discapacidad, religión, creencia, orientación sexual o identidad de género en todos los ámbitos de competencia comunitaria. Esta directiva aún no ha sido aprobada, por lo que la ILGA lanzó la campaña *Equality for all*, en la que la FELGTB participa activamente, para tratar de concienciar a la opinión pública sobre la importancia de esta iniciativa.

En este mismo eje, la sociedad civil realiza también una importante labor de recopilación de todos los casos de discriminación contra personas LGTBI que suceden en el territorio de la UE, datos que se comparten a través de la ILGA. También se llevan a cabo campañas de comunicación para visibilizar a nivel europeo la discriminación que sufren diariamente las personas LGTBI, y se realizan cursos de formación en los que las organizaciones de los diferentes países europeos pueden compartir sus experiencias.

Otro eje fundamental lo constituyen los activistas y personas defensoras de los derechos LGTBI. En algunos lugares del mundo, durante las últimas décadas, las organizaciones de derechos humanos, los actores prodemocracia y la sociedad civil en su conjunto han sufrido restricciones a la hora de realizar su labor. En Rusia, por ejemplo, en virtud de la llamada “ley de agentes extranjeros”, se dificulta extraordinariamente la financiación de las ONG, que pueden llegar a ser acusadas de espionaje si trabajan con contrapartes extranjeras. En la Repúbli-

ca de Macedonia del Norte, las propias organizaciones de la sociedad civil denunciaron que el Gobierno había lanzado una campaña contra las ONG de defensa de los derechos de las personas LGTBI, legitimando de alguna forma la violencia contra activistas del colectivo. En países como Hungría, el Gobierno restringe la participación de la sociedad civil independiente en la elaboración de políticas públicas y en el proceso legislativo.

La sociedad civil española colabora con sus socios a nivel europeo y global para compartir experiencias, conseguir financiación y llevar a cabo una labor de denuncia pública. En este sentido, cabe mencionar que las ONG españolas pueden presentarse a la convocatoria de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación para financiar proyectos de ONG extranjeras, en países donde los derechos de las personas LGTBI se están viendo amenazados.

Un tercer eje lo constituye la lucha contra los crímenes de odio y el discurso de odio. La sociedad civil lleva a cabo una labor de denuncia y visibilidad de los casos que se producen en todo el mundo, aumentando el nivel de conciencia pública y exigiendo a las instituciones competentes que actúen.

Un cuarto eje destacable sería el de los derechos específicos de las personas trans, en el que el papel de la sociedad civil es fundamental. En este sentido, recordemos por ejemplo que el concepto de autodeterminación de género, que empieza a ser recogido por algunas de las legislaciones más avanzadas del mundo, tiene su origen en los Principios de Yogyakarta de 2007¹, un documento elaborado por un panel de expertos a petición del entonces Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en cuya redacción tuvieron un peso específico las recomendaciones de la sociedad civil.

El quinto eje es la labor de monitorización de la situación de los derechos de las personas LGTBI a nivel global. Las organizaciones de la sociedad civil española participan activamente en la monitorización de nuestro propio país para compartir los datos con ONG internacionales como la ILGA, y también ayudan a dar a conocer la información generada por entidades extranjeras a la opinión pública española.

Respecto a la monitorización interna, la FELGTB y otras organizaciones de menor tamaño participan activamente en varias iniciativas de la ILGA, siendo la más conocida Rainbow Europe, un ranking anual que evalúa a 49 países de Europa y Asia Central sobre una serie de parámetros. Estos incluyen las leyes que prohíben la discriminación por orientación sexual o identidad de género, los derechos familiares de las personas LGTBI, el nivel de persecución de los crímenes de odio y del discurso de odio, los derechos específicos de las personas trans, la libertad de la sociedad civil y las facilidades que da la legislación de cada país para otorgar asilo y refugio a personas perseguidas debido a su orientación sexual o identidad de género. Es interesante mencionar que, en 2021, Malta ocupó el primer lugar en la clasificación, cumpliendo con 94% de los criterios, mientras que Turquía y Azerbaiyán ocuparon los dos últimos puestos con un 3,83 y un 2,33 respectivamente. Hungría ha retrocedido hasta el puesto 27, con un 32,83% de los criterios, y Polonia al 43, con un 13,22%. España ocupa el octavo lugar, con un 64,59% de los criterios.

1. http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf

ILGA también elabora a nivel global el informe anual sobre homofobia de Estado, el mapa comparativo de legislación sobre orientación sexual, el informe de mapeo trans y el informe sobre terapias de conversión. Las organizaciones españolas miembros de la ILGA participan activamente en la evaluación de nuestro país en cada uno de estos informes, y contribuyen a la difusión de los resultados a la opinión pública española.

La labor de advocacy internacional de las asociaciones de la sociedad civil es, en resumidas cuentas, fundamental por tres aspectos principales: por la presión ejercida para la aprobación de normas en el marco del derecho de la UE y el derecho internacional que proteja a las personas LGTBI; por la labor de monitorización interna que realiza de la situación en nuestro propio país; y por la labor de denuncia y concienciación que se hace de la situación que se vive en otros países del mundo.

3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La participación del asociacionismo civil en la cooperación internacional es un fenómeno que surge a partir de la segunda mitad del siglo XX, favorecido por el final de la II Guerra Mundial y la creación de las Naciones Unidas. Su presencia creció con rapidez como efecto de la intervención del tercer sector en las acciones de desarrollo, especialmente a partir de los años 70, cuando los modelos económicos implementados hasta la fecha demostraron su ineficacia para atender las necesidades reales de buena parte de la población mundial. Ya en los años 90, gracias a la consolidación de unas sociedades globalizadas y diversificadas, a la crisis del Estado del Bienestar en los países occidentales y de la «desestatalización» en el caso de los países en vías de desarrollo (Picas Contreras, 2001), se produce un nuevo auge del humanitarismo que encontró su legitimización tanto por parte de los Gobiernos nacionales como de las organizaciones internacionales, que alentaron y favorecieron su creación, gracias a su capacidad para movilizar con rapidez los recursos disponibles y para llegar a sectores de la población que hasta ese momento habían permanecido desatendidos.

Es en este periodo cuando los movimientos LGTBI, como ILGA o el *International Gay and Lesbian Human Rights Committee* (IGLHRC, en la actualidad conocida como *OutRight Action International*), que habían hecho propias, especialmente en Estados Unidos, las reivindicaciones de igualdad y justicia hasta el momento avanzadas principalmente por las asociaciones feministas y por los derechos civiles, empiezan un proceso de internacionalización que ha permitido, a través de un activismo coordinado, dar un carácter global a sus reivindicaciones, presionando para conseguir objetivos como la despenalización de las relaciones sexuales consentidas entre personas adultas del mismo sexo, el reconocimiento de las parejas del mismo sexo y sus familias, o la tutela de las personas trans e intersexuales.

La expansión del asociacionismo LGTBI ha vivido desde ese momento un proceso de legitimización internacional que, si bien muchas veces ha sido criticado por adoptar las características de un sistema de producción sociojurídica (Thoreson, 2014) excesivamente vinculado a la cultura occidental, ha propiciado un cambio gradual en la percepción de las realidades LGTBI que ha permitido, en los países occidentales, la extensión de los derechos en las legislaciones y en las políticas oficiales y, al mismo tiempo, ha favorecido el reconocimiento de las reivindicaciones ante la opinión pública de innumerables países.

En España, el fenómeno de internacionalización de la cooperación LGTBI se produce a finales de los años 90, gracias en gran parte al trabajo desarrollado en terceros países por parte de la Federación Española de la Fe-

deración Estatal de Lesbianas, Gais, Trans y Bisexuales (FELGTB) y de la Fundación Triángulo. Los proyectos implementados, aunque suponen una pequeña parte de las acciones llevadas a cabo en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, han demostrado la operatividad de estas nuevas y pequeñas realidades asociativas que han sabido incorporar la protección y la promoción de los derechos LGTBI como requisito para la construcción de sociedades más justas e inclusivas.

El marco de referencia en el que se apoya la cooperación internacional en el ámbito de los derechos de las personas LGTBI se basa principalmente en la consideración de estos derechos desde una perspectiva de derechos humanos, favoreciendo su carácter global y garantizando su aceptación por parte de las instituciones de carácter nacional, regional e internacional responsables de su tutela. A este enfoque basado en los derechos humanos se incorporaron posteriormente los enfoques basados en la interseccionalidad (Cho *et al.*, 2013) y el género, que han favorecido con el tiempo la implantación de métodos de trabajo colaborativos capaces de generar resultados rápidos, positivos y que, sobre todo, tienen en cuenta la especificidad de las múltiples identidades con las que se vinculan las personas LGTBI.

La heterogénea naturaleza de las asociaciones LGTBI que orientan su trabajo hacia la cooperación internacional para el desarrollo, sus antecedentes y su evolución, han determinado la adopción de diferentes enfoques teóricos que se reflejan tanto en los modos en los que desarrollan su actividad como en la narrativa que guía sus proyectos. Sin pretender ser exhaustivos, y siendo conscientes de las dificultades que comporta la sistematización de un ámbito complejo como el de la cooperación internacional, se han identificado tres diferentes niveles de actuación. El primero, a nivel internacional, cuyo objetivo es el de instruir e implicar al sistema de las Naciones Unidas y a sus Estados miembros sobre problemas y preocupaciones que se verifican en países concretos relacionados con el colectivo LGTBI y animando a la inclusión de los derechos LGTBI en sus programas y políticas de desarrollo.

A nivel regional, las iniciativas de cooperación internacional promovidas por el asociacionismo LGTBI ofrecen la posibilidad de trabajar en contextos geopolíticos homogéneos y son capaces de transformar en acciones específicas el carácter abstracto y generalista del lenguaje utilizado en ámbito internacional, especialmente en áreas donde existe una mayor oposición política y social. Desarrollar acciones a nivel regional significa para las asociaciones LGTBI, por un lado, reforzar su labor de *advocacy* y, por otra parte, favorecer la creación de redes de coordinación transnacionales permanentes para facilitar el intercambio de experiencias, valores, habilidades y recursos, proporcionando de esta forma una mayor sostenibilidad a las iniciativas.

Por último, a nivel nacional y local el trabajo asume un carácter más específico y en múltiples ocasiones este tipo de intervenciones se orientan hacia la prestación de servicios directos a las personas LGTBI o hacia programas cuyo objetivo se centra en el reconocimiento legal y la plena igualdad, así como a través de iniciativas relacionadas con tareas de sensibilización orientadas a grupos específicos de actores sociales y políticos, o a la sociedad en general, a través de campañas informativas de carácter generalista.

En el caso español, las asociaciones LGTBI han desarrollado una perspectiva que, debido a vínculos culturales, ha orientado su acción hacia contextos interregionales principalmente latinoamericanos, aunque esto no ha impedido desarrollar iniciativas también en el Magreb o en África Subsahariana. Se trata de iniciativas que, siguiendo el enfoque de derechos humanos, han privilegiado un punto de vista colaborativo basado en la trans-

ferencia de competencias, en el que es fundamental el papel las asociaciones LGTBI locales y que se articula a través de las más variadas iniciativas.

Un primer grupo de iniciativas están orientadas a programas de carácter interregional cuyo objetivo es la defensa genérica de los derechos de las personas LGTBI, o iniciativas que tienen como objetivo la defensa de colectivos específicos como las mujeres lesbianas y bisexuales o las personas trans. Este tipo de intervenciones presentan un carácter extremadamente heterogéneo que, siguiendo de forma más o menos explícita el enfoque de la formación *peer-to-peer* (Corneli *et al.*, 2016), favorece los procesos de coaprendizaje en proyectos colaborativos orientados a la transferencia de competencias, uno de los instrumentos más utilizados en la cooperación internacional por parte de las asociaciones LGTBI españolas.

Se trata fundamentalmente de intervenciones que abarcan una amplia gama de contenidos en los que se han observado dos grandes líneas de actuación: una basada en impulsar o afianzar la legitimidad sociopolítica del colectivo LGTBI ante las autoridades nacionales, así como la capacitación de las entidades representativas y la incidencia directa en las políticas públicas, y que se materializa en la organización de congresos o en la participación directa en proyectos de investigación o recopilación de datos, así como en prestación de asistencia técnica y de apoyo para tratar de atajar la habitual falta de recursos (económicos y de recursos humanos), una de las principales necesidades de las organizaciones no gubernamentales para desarrollar con el debido rigor y profesionalidad sus objetivos (MAP, 2008); y otra que, utilizando instrumentos más *blandos*, se centra fundamentalmente en el desarrollo de una acción cultural y educativa que garantice la visibilidad y el reconocimiento del colectivo LGTBI ante la sociedad y favorezca la erradicación de la violencia y la discriminación.

A nivel nacional y local la participación del asociacionismo LGTBI asume un carácter más específico, que orienta sus acciones hacia proyectos en los que es frecuente encontrar iniciativas destinadas a comunicación y la formación como instrumentos de fomento de la inclusión y el respeto de las personas LGTBI. En este caso, la colaboración entre asociaciones tiene el objetivo de activar un proceso general de empoderamiento de carácter local, bien con formación técnica para grupos específicos dentro del colectivo LGTBI o para categorías específicas de actores como pueden ser fuerzas de seguridad, profesionales de la educación, periodistas, etc. Se trata, como se ha mencionado anteriormente, de intervenciones directas y específicas relacionadas con servicios sanitarios, legales, de protección ante el acoso escolar o de tutela frente a los crímenes de odio o en los casos de discriminación.

Asimismo, se han identificado tres fuentes diferentes de financiación. En primer lugar, especialmente en los proyectos de carácter interregional en los que participan numerosos actores y que prevén la realización del mismo proyecto en diferentes países, es habitual que las asociaciones locales directamente involucradas participen económicamente, junto a otras fuentes de financiación, en la viabilidad del proyecto. Se trata de proyectos con un fuerte carácter local, orientados principalmente a proporcionar, conservar y radicar redes culturales que permitan la consolidación del respeto a la diversidad, que nacen con la intención de que puedan ser replicados en el tiempo cuando los medios de financiación se hayan agotado. Son proyectos que favorecen la participación tanto de los socios como de las personas beneficiarias del proyecto y, a través de la transferencia de competencias y de la gestión directa de las actividades por parte de los socios locales, promueven la autonomía y la capacidad organizativa de los colaboradores locales, garantizando la sostenibilidad de las iniciativas y facilitando el acceso a los fondos de ayuda oficial para el desarrollo.

Un segundo tipo de financiación, utilizada casi exclusivamente para iniciativas destinadas a la creación y fortalecimiento de las redes de colaboración entre asociaciones, es la realizada directamente a través de las aportaciones económicas de las asociaciones LGTBI españolas con el objetivo de realizar iniciativas exploratorias destinadas a establecer contactos entre asociaciones que permitan individualizar y proyectar las futuras líneas de acción, ya que construir una red estable de colaboraciones, dado los reducidos presupuestos de los que disponen las asociaciones españolas para implementar sus acciones es un paso imprescindible para fortalecer las relaciones necesarias para un trabajo conjunto con impacto.

La tercera fuente de financiación de los proyectos de cooperación en el ámbito de los derechos de las personas LGTBI por parte de las asociaciones españolas es la Ayuda Oficial al Desarrollo. Se trata de una fuente de financiación transversal que cubre la mayor parte de los proyectos en terceros países, bien como complemento a otras fuentes de financiación minoritarias proporcionadas por otros actores sociales directa o indirectamente involucrados en los proyectos, bien financiando económicamente la totalidad de las acciones implementadas. Cabe destacar en este tipo de participación la articulada naturaleza de los financiadores que, reflejando la estructura administrativa y política del Estado español, incluye ayuntamientos, diputaciones provinciales, comunidades autónomas y Administración General del Estado. La Declaración de Mérida, consensuada y aprobada en 2017 durante el VI Congreso de Cooperación Internacional y Derechos Humanos LGTBI organizado por la Fundación Triángulo y la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID), supuso un nuevo estímulo para que diversas administraciones públicas se hayan ido comprometiendo formalmente a dedicar parte de los presupuestos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo a programas y proyectos que promuevan los derechos humanos con un enfoque que incluya la diversidad afectiva, sexual y de género².

La cooperación internacional en el ámbito de los derechos de las personas LGTBI, desde un punto de vista general, encuentra fundamentalmente cuatro tipos de obstáculos para hacer más efectivo su trabajo: la resistencia de algunos gobiernos conservadores, especialmente en África, Asia y Europa del Este, para ya no solo aplicar medidas de carácter legislativo que favorezcan la igualdad y la diversidad, sino para garantizar la legalidad de las asociaciones LGTBI en sus territorios; la oposición por parte de la opinión pública para aceptar el desafío de la sustitución de los paradigmas sociales, legales y económicos a través de un proceso de cambio cultural que se percibe como inducido desde el exterior; la presencia de problemas de carácter organizativo en la coordinación de asociaciones con estructuras, objetivos y visiones que presentan una configuración heterogénea; y, por último, el hecho de que el trabajo en el ámbito internacional presente toda una serie de complicaciones, vinculadas con las dificultades asociadas con su carácter intercultural (Thoreson, 2014), las cargas burocráticas y administrativas, o el hecho de que la carencia de servicios (no necesariamente vinculados específicamente con los colectivos LGTBI) en las regiones en desarrollo dificulta la implantación de un trabajo con un carácter más estratégico.

2. Al Ayuntamiento de Mérida y la AEXCID, signatarios iniciales de la Declaración de Mérida, se han ido sumando las adhesiones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en 2019, del Gobierno de Aragón (2020) y del Ayuntamiento de Valladolid (2021).

4. ASILO Y REFUGIO

España posee una legislación relativamente avanzada en lo que se refiere a la protección internacional de las personas LGTBI. No en vano, la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, incluye la persecución por orientación sexual e identidad de género en los motivos para solicitar protección. Sin embargo, nuestro sistema dista mucho de ser perfecto.

De manera preliminar hay que tener en cuenta que, en gran medida, el sistema español de asilo y refugio se encuentra desbordado, al no tener capacidad para resolver positivamente todas las solicitudes que se presentan. Antes de la llegada de la COVID-19, España destacaba por ser el tercer país con más solicitudes de la UE, según datos de Eurostat. Entre 2014 y 2019, debido a la denominada “crisis de los refugiados”, nuestro país ha visto cómo el número de solicitudes de asilo pasaba de 5.615 a 117.800. Aunque no existen datos oficiales al respecto, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la atención a la población asilada manifiestan que hay un incremento relativo de solicitudes en las que se alega persecución por orientación sexual o identidad de género.

Al margen de la cuestión meramente cuantitativa, y de la falta actual de recursos para atender adecuadamente a todas las personas solicitantes de asilo, cabe preguntarse si el sistema español se encuentra suficientemente preparado para atender a los refugiados LGTBI. Aquí podríamos diferenciar dos momentos procesales diferentes: el proceso de petición de asilo en sí, y las políticas de apoyo e integración destinadas a los solicitantes o a las personas que ya han visto reconocido su condición de refugiadas y su derecho al asilo, o a la protección subsidiaria. En ambos casos, la labor de las organizaciones de la sociedad civil resulta esencial.

En lo que respecta al proceso de instrucción de las peticiones de asilo, cobran especial importancia los informes que realizan los instructores de cada caso tras entrevistarse con las personas solicitantes. En la actualidad no existe una guía completa para la elaboración de estos informes de instrucción, aunque los instructores sí reciben órdenes concretas, por ejemplo, la de paralizar la resolución de determinadas nacionalidades, la de otorgar con carácter preferente el estatuto de protección subsidiaria a determinadas nacionalidades (como ha ocurrido con los ciudadanos sirios), etc. Sin embargo, no existen directrices para que se efectúe una instrucción homogénea, a excepción de alguna referida a la estructura formal del informe.

Los informes de los instructores toman en consideración tres factores: 1) el relato del solicitante, 2) la prueba aportada en apoyo de su petición y 3) la información sobre el país de origen. Por tanto, en la valoración de las solicitudes de protección internacional cobra una importancia singular la credibilidad de las afirmaciones del solicitante, dado que, en muchos casos, no es posible presentar documentación que avale tales manifestaciones. Tal y como afirma el estudio sobre el asilo en España realizado por el Defensor del Pueblo en junio de 2016, el análisis de credibilidad es particularmente necesario en las solicitudes basadas en la orientación sexual o relativas a cuestiones de género, dado que la decisión se adopta fundamentalmente a partir de la credibilidad de la persona solicitante.

Uno de los criterios clave para valorar esta credibilidad es la verosimilitud de las declaraciones del solicitante. Sin embargo, la ausencia de una definición más concreta por parte de la Directiva 2011/95/UE, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas

como beneficiarios de protección internacional, conlleva que se apele al “sentido común” y a un alto grado de subjetividad. El peligro de esta práctica es que entren en juego los estereotipos y asunciones de los instructores. Los solicitantes de asilo se ven en la necesidad de probar su orientación sexual o identidad de género, respondiendo preguntas que a menudo violan su intimidad y privacidad. Es frecuente que deban enfrentarse a ideas preconcebidas acerca de las relaciones sexuales y la identidad de género o incluso sobre su aspecto físico, los gestos, la vestimenta, el conocimiento de referentes LGTBI occidentales, etc.

Otro criterio que se utiliza para valorar la credibilidad es la no contradicción entre la primera declaración y las posteriores, y entre los episodios relatados y el informe del país de origen. Además de los obstáculos antes señalados, hay que añadir que entre la entrevista de formalización de la solicitud de asilo y la entrevista complementaria que puede solicitar el instructor suelen transcurrir meses o, incluso, años. Si tenemos en cuenta que los solicitantes de asilo a menudo han atravesado situaciones de persecución donde han sufrido daños psicológicos, en un entorno donde su sexualidad no era aceptada y con frecuentes reacciones de rechazo hacia sí mismos, hay muchas posibilidades de que se encuentren discrepancias entre la primera declaración y las siguientes.

Debido a estas debilidades en el sistema español respecto a la instrucción de las solicitudes de asilo y refugio por persecución a causa de la orientación sexual o identidad de género, el papel de las organizaciones de la sociedad civil es determinante. Es evidente que el Estado español y las comunidades autónomas carecen de recursos para proporcionar asesoramiento y ayuda psicológica a todos los solicitantes desde el momento mismo de su llegada a España. Sin embargo, sí existen varias ONG especializadas en dar información a estas personas, facilitar ayuda legal e incluso acompañamiento psicológico. Además de la propia labor que realiza y coordina la propia FELGTB, hay que mencionar a entidades como Kifkif, la Asociación ACATHI y la Red Acoge¹³⁴, que cuentan con información detallada sobre el procedimiento de asilo para personas LGTBI en sus páginas web, además de tener oficinas y programas para ayudar a las personas refugiadas. Otras ONG generalistas de ayuda al refugiado (por ejemplo, ACCEM) o centradas en un país o ámbito geográfico (como la ONG Red Reto, orientada a los refugiados venezolanos) también ofrecen información y apoyo específico a las personas que han sufrido violencia o persecución a causa de su orientación sexual o identidad de género.

Por otro lado, cabe analizar los retos a los que se enfrenta el colectivo LGTBI en su proceso de incorporación en la sociedad de recepción española. Aunque es cierto que existe un clima legal y político que reconoce una amplia gama de derechos al colectivo LGTBI, es indudable que persisten los retos a la integración. Por ejemplo, en lo que respecta a la vivienda, la obligación de obtener alojamiento para las personas que pasan a la segunda fase del programa estatal de acogida puede retrasar y condicionar todo el proyecto de inserción y recuperación. Los episodios de discriminación por parte de agencias y propietarios son frecuentes al escuchar el acento o un nombre extranjero, en especial en los casos de las personas trans. Ante estas circunstancias, cabe mencionar los pisos de acogida que se han habilitado desde entidades como KifKif o ACATHI para refugiados LGTBI y, especialmente, para las personas trans.

3. La Red es una federación de organizaciones especializadas en la inclusión social de las personas migrantes y asiladas en España, que agrupa a más de 20 entidades implantadas por todo el país, incluida Kifkif.

En el mercado laboral, se observan muchas dificultades para acceder a un empleo una vez transcurridos los primeros meses de la primera fase del programa de acogida. Los solicitantes de asilo a menudo se enfrentan a condiciones de explotación laboral con trabajos muy precarios, por debajo de sus cualificaciones y mal pagados. Dentro del colectivo LGTBI, las mujeres trans son las que más dificultades encuentran en la búsqueda de empleo, con el problema añadido de no poder cambiar su nombre en los documentos de identidad. Como consecuencia, la prostitución a menudo se presenta como la única salida. Problemas similares existen en el ámbito de la sanidad, en las relaciones con las fuerzas de seguridad y un largo etcétera.

Por todo ello, la labor de integración de los refugiados LGTBI que hacen las asociaciones antes citadas resulta esencial para el correcto funcionamiento del sistema español. Todas ellas cuentan con ayudas y programas de alojamiento, formación (incluida la enseñanza del español), ayuda alimentaria, apoyo mutuo, asesoramiento y también programas de salud, orientados, por ejemplo, a la prevención del VIH y el tratamiento del SIDA.

5. CONCLUSIÓN

ILGA-Europe, al elaborar la clasificación Rainbow Europe, pondera la fortaleza de la sociedad civil como uno de los factores clave para medir el respeto de los derechos LGTBI en un país. España cumple al 100% con los seis criterios que miden esta fortaleza de la sociedad civil.

Como decíamos al principio, España cuenta con una red amplia y densa de entidades que luchan a favor de los derechos de las personas LGTBI y algunas de las cuales, además, se caracterizan por su vertiente internacional. Debido a nuestra posición geográfica y a nuestra tradición cultural, las ONG españolas tienen, por defecto, contacto estrecho con sus homólogas de Europa y América Latina y el Caribe, pero también de Oriente Medio y África, con las cuales existen amplios programas de trabajo en red (advocacy internacional) y proyectos de cooperación para el desarrollo, además de una amplia red de atención a personas refugiadas y solicitantes de asilo.

Desde el servicio exterior del Estado, es importante conocer y valorar la actividad que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil en este ámbito, para apoyarlo y para incluirlas debidamente en la acción exterior. Tanto la política exterior española en materia de derechos humanos como nuestra cooperación para el desarrollo con impacto en la protección de las personas LGTBI estaría incompleta sin la labor que hacen estas organizaciones, al igual que nuestro sistema de asilo y refugio. Es necesario, por tanto, que se creen líneas suficientes de financiación para las ONG del sector y que se establezca un diálogo fluido para mejorar la colaboración entre las entidades de la sociedad civil y las administraciones públicas con proyección internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Ayoub, P. M. (2016): "The Politics of Visibility and LGBT Rights in Europe". *When States Come Out: Europe's Sexual Minorities and the Politics of Visibility*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 21-52. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316336045.003>

Cho, S., Williams Crenshaw, K. y McCall, L. (2013): "Toward a Field of Intersectionality Studies: Theory, Applications, and Praxis". *Source* 38 (4), pp. 785-810. <https://www.jstor.org/stable/10.1086/669608>

Corneli, J., Danoff, C. J., Pierce, C., Ricaurte, P. y L. Snow MacDonald (eds.) (2016): *The Peeragogy Handbook*. 3rd ed. Chicago: Pierce Press, 2016. <http://peeragogy.org>

Front d'Alliberament Gai de Catalunya (2006): *Breu Història del FAGC* <https://web.archive.org/web/20070612004518/http://fagc.org/fagc/content/view/32/45/>

Güell, Berta (2020): *¿Es España realmente LGTBI-friendly con las personas refugiadas? Las deficiencias del sistema de asilo español para el colectivo LGTBI*. CIDOB. https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/n1_233/es_espana_realmente_lgtbi_friendly_con_las_personas_refugiadas_las_deficiencias_del_sistema_de_asilo_espanol_para_el_colectivo_lgtbi

MAP (2008): *International LGBT Advocacy Organizations and Programs. An Overview*. Denver: Movement Advancement Project. <https://www.lgbtmap.org/international-lgbt-advocacy-organizations-and-programs>

Mira, Alberto (2004): *De Sodoma a Chueca*. Madrid, Barcelona: Egales.

Ortiz, Ana María (2002): "25 homosexuales para 25 años", *El Mundo*, 23 de julio de 2002.

Picas Contreras, J. (2001): *El papel de las organizaciones no gubernamentales y la crisis del desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperación*. Tesis doctoral no publicada. Universitat de Barcelona. <https://www.tdx.cat/handle/10803/705>

Thoreson, R. (2014): *Transnational Activism: Working for Sexual Rights Worldwide*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

LOS ACUERDOS SOBRE EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES PROFESIONALES REMUNERADAS POR PARTE DE LOS FAMILIARES DEPENDIENTES DEL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR DE ESPAÑA: UN ANÁLISIS JURÍDICO COMPARADO CON PERSPECTIVA DE DIVERSIDAD

Cristóbal Alvear Garijo y Santiago Lozano López

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: EL SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL ANTE LOS RETOS DE LA DIVERSIDAD Y LA CONCILIACIÓN

Las familias del servicio exterior de España, tras profundos cambios en las últimas décadas, son hoy en día exponentes de la propia diversidad de las familias españolas, a la vez que representantes de una España plural e igualitaria. Entre la pluralidad de familias del servicio exterior español, las familias monoparentales y las LGTBI son especialmente vulnerables en aquellos Estados que no son inclusivos, quedando expuesta su situación de fragilidad en momentos clave de la vida en el exterior, como pueden ser el proceso de acreditación o la escolarización. La protección de estos modelos de familia requiere una especial dedicación y esfuerzo por parte del Gobierno de España y de sus representaciones en el exterior.

En el núcleo de las familias del servicio exterior se encuentran los cónyuges y las parejas de su personal, sobre los que tradicionalmente ha recaído la difícil misión del establecimiento y adaptación de sus familias a los nuevos destinos. En las últimas décadas, el perfil de los cónyuges y parejas ha cambiado, de la misma forma que lo ha hecho el modelo de familia. Los cónyuges y parejas del servicio exterior son hoy en día, en una gran mayoría de los casos, reconocidos profesionales, a menudo con un extenso conocimiento de idiomas, cuyas carreras laborales pueden verse truncadas por la incorporación de sus cónyuges o parejas a sus puestos de destino en el

exterior. Esta renuncia profesional, que tiene determinantes consecuencias en los ámbitos económico, laboral, de seguridad social o de cotización al sistema de pensiones, no siempre ha sido reconocida en toda su amplitud ni por la Administración ni por el propio funcionariado.

En un contexto de creciente digitalización, es cada vez mayor el número de cónyuges y parejas que pueden seguir trabajando con España desde los países de destino, tanto en régimen de trabajo por cuenta ajena como propia. Sin embargo, estos cónyuges y parejas se enfrentan a retos para los que la Administración española todavía no está lo suficientemente preparada, como la cobertura sanitaria en el exterior.

En las últimas décadas también ha crecido el número de cónyuges y parejas que quieren explorar su participación en el mercado de trabajo de los países de destino. Sin embargo, estos cónyuges y parejas solo podrían optar por esta vía en aquellos países con los que España tenga firmado un acuerdo recíproco para el ejercicio de actividades remuneradas por parte de los familiares dependientes del personal diplomático, administrativo, técnico y consular de las misiones diplomáticas, oficinas consulares y representaciones permanentes ante organizaciones internacionales (en adelante, acuerdos). La expansión de esta red de acuerdos es, por tanto, un elemento imprescindible para mejorar las oportunidades profesionales de los cónyuges y parejas del personal del servicio exterior, aunque deba también ser complementado con medidas adicionales como, por ejemplo, la coherencia en el otorgamiento de prórrogas por conciliación para el personal funcionario en el exterior, que garantice una cierta estabilidad y continuidad profesional para cónyuges y parejas.

Se ha generado en los últimos años, en el marco de la negociación de estos acuerdos, un debate entre los principios de conciliación y diversidad, siendo presentados en ocasiones como principios excluyentes y forzando a la Administración a tener que optar por la expansión de esta red de acuerdos para favorecer la conciliación o por la limitación de su firma a países inclusivos para así garantizar la no discriminación hacia cónyuges y parejas del mismo sexo. Sin embargo, la práctica diplomática comparada demuestra que este conflicto es ficticio, tanto en su perspectiva de negociación diplomática como en la jurídica. Por un lado, las dificultades para aumentar el número de acuerdos están más vinculadas a la rigidez en la forma de conclusión que a la negociación de su articulado; por otro, y aunque el fomento de la firma de estos acuerdos no pueda hacerse en detrimento de los principios constitucionales del ordenamiento jurídico español, que exigen un articulado no discriminatorio hacia cónyuges y familiares LGTBI también en los acuerdos firmados con países no inclusivos, existen soluciones jurídicas efectivas para no comprometer el principio de igualdad y no discriminación en la denominación de familiar dependiente, como pueden ser las fórmulas inclusivas simplificadas. La conciliación y la diversidad también pueden, y de hecho deben, ir de la mano en estos acuerdos.

2. MARCO HISTÓRICO Y CONVENCIONAL

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas¹, de 18 de abril de 1961 (en adelante, la Convención), que establece las reglas generales respecto al estatus del agente diplomático ante el Estado receptor, es el mar-

1. <https://www.boe.es/boe/dias/1968/01/24/pdfs/A01031-01036.pdf>

co normativo de base para estos acuerdos. En el preámbulo de la Convención se explicita que la finalidad de los privilegios e inmunidades que conforman el estatus diplomático es la de asegurar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en su calidad de representantes de los Estados, primando por lo tanto un enfoque funcional al respecto. Estos privilegios e inmunidades son detallados en los artículos 29 a 36 de la Convención, donde se incluye, entre otros, la inviolabilidad personal, la inviolabilidad de la residencia, documentación y correspondencia, la inmunidad de jurisdicción civil, administrativa y penal, y las exenciones tributarias, de seguridad social o de prestaciones personales. Los miembros del personal administrativo y técnico de la misión gozan de parecidas exenciones, pero las inmunidades son más restringidas, al contar con una inmunidad de jurisdicción civil, administrativa y penal que no se extiende a actos realizados fuera del desempeño de sus funciones. El articulado de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares², de 24 de abril de 1963, establece también un sistema de inmunidades limitado al ejercicio de las funciones del funcionario consular, aunque incluye también las exenciones del régimen de seguridad social, tributarias o de prestaciones personales.

El artículo 37 de la Convención de 1961 extiende este estatus diplomático a los miembros de la familia del agente diplomático que formen parte de su casa, siempre que no sean nacionales del Estado receptor, que gozarán de los mismos privilegios e inmunidades con los que cuenta el agente diplomático. Se incluye de esta manera a todo el núcleo familiar dentro de la protección otorgada por el estatus diplomático, manteniéndose el mencionado enfoque funcional que asegura el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas al garantizar que no habrá un flanco vulnerable y desprotegido dentro de la familia del agente diplomático. A pesar de las negociaciones para formular una definición única de familia durante la Conferencia, no se alcanzó un acuerdo al respecto, por lo que queda sujeto a la negociación entre el Estado acreditante y el Estado receptor, sin que se establezca un procedimiento concreto para dirimir las diferencias de opinión al respecto.

En contraposición a este estatuto privilegiado del agente diplomático en el tráfico jurídico del Estado receptor, la Convención, en su artículo 42, explícitamente prohíbe al agente diplomático el ejercicio de actividad profesional o comercial en provecho propio. A pesar de que la Convención no prohíbe expresamente la actividad profesional de los miembros de la familia del agente diplomático, en la práctica muchos miembros de la familia de agente diplomático han tenido que hacer frente a múltiples obstáculos jurídicos, sociales, políticos o económicos a su voluntad de trabajar, así como al requisito de que el Estado acreditante, como sujeto de derecho internacional, renuncie a las inmunidades de las que goza el familiar dependiente en los ámbitos laboral, tributario y de seguridad social, conforme a lo que establece el artículo 32 de la Convención. Para esta renuncia expresa de inmunidades, que simplemente debe ser notificada por el Estado acreditante por nota verbal y autorizada por el Estado receptor, ciertos países han creado una red de acuerdos bilaterales que tienen por objeto garantizar que dicha renuncia y autorizaciones se realicen con base en el criterio de la reciprocidad.

Veintitrés años después de la entrada en vigor de la Convención (el 24 de abril de 1964), el Comité de Ministros del Consejo de Europa señalaba ya las dificultades que los miembros de las familias de agentes diplomáticos encontraban a la hora de ejercer actividades profesionales remuneradas y se hacía eco del interés de los cónyu-

2. <https://www.boe.es/boe/dias/1970/03/06/pdfs/A03629-03638.pdf>

ges por tener una carrera profesional. Para intentar establecer un marco normativo homogéneo al respecto, el citado Comité aprobó, el 12 de febrero de 1987, la Recomendación nº R(87)2, que incluye un modelo de acuerdo para la facilitación de actividades remuneradas por parte de familiares del personal diplomático.

Tomando esta Recomendación como referencia, España ha firmado desde entonces treinta y cuatro acuerdos bilaterales. Desde una perspectiva regional, y teniendo en cuenta que no se firman acuerdos con los Estados del Espacio Económico Europeo, entre la red de acuerdos firmados por España destaca la región americana, con veintiún acuerdos bilaterales firmados (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Le siguen los cinco acuerdos firmados en la región europea (Albania, Andorra, Serbia, Turquía y Ucrania) y los cinco acuerdos firmados en Asia y Oceanía (con Australia, Filipinas, India, Israel y Nueva Zelanda). En último lugar se encuentra el continente africano, donde España ha firmado tres acuerdos, con Ghana, Malí y Níger (ver Anejo 1).

Con respecto a la cronología de firma de estos acuerdos bilaterales, en un primer período muy inicial, se firman en 1990 los acuerdos bilaterales con Canadá y Estados Unidos. Tendrán que pasar otros diez años para que se reactive la firma de doce acuerdos, entre los años 2000 y 2003, a la vez que está comenzando en España la regulación por parte de las comunidades autónomas de las parejas de hecho, incluidas las del mismo sexo (siendo pionera la Ley 10/1998 de uniones estables de pareja de Cataluña), si bien todavía no se incluye a las parejas de hecho en el articulado de dichos acuerdos. El tercer período comienza en 2007 y se extiende hasta 2013, con el matrimonio entre personas del mismo sexo ya legalizado en España (Ley 13/2005³), firmándose diecisiete acuerdos en los que comienza a incluirse las menciones a las parejas de hecho. El cuarto y último período es el que se inicia en 2017 hasta nuestros días, una vez que España cuenta con el mandato legal del artículo 60.1 de la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (Ley 2/2014⁴) que establece que el Gobierno fomentará la celebración de tratados internacionales que permitan el ejercicio de actividades remuneradas a los cónyuges o parejas de hecho que acompañen a los funcionarios en su destino en el exterior. En este periodo se han firmado tres acuerdos, con Andorra e India en 2017 y con Níger en 2018. Además de los anteriores, el Consejo de Ministros de España autorizó, entre 2008 y 2010, la firma de acuerdos con Gabón, Macedonia del Norte (entonces ARYM), Jordania y Kenia, y más recientemente (en mayo de 2015 y en enero de 2017) con Mauritania y Moldavia, sin que se hayan dado los trámites necesarios para su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Según se establece en la *Guía práctica para el cuerpo diplomático acreditado en España*⁵ de 2017, el familiar dependiente del personal acreditado no puede ejercer ningún tipo de actividad laboral remunerada sin la previa existencia de un acuerdo bilateral, excepto en el caso de los ciudadanos de la Unión Europea, ya que se considera que estos últimos tienen reconocido el derecho a residir y realizar actividades remuneradas en España —según los artículos 20 y 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Directiva 2004/38/CE del

3. <https://www.boe.es/boe/dias/1970/03/06/pdfs/A03629-03638.pdf>

4. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3248>

5. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/Protocolo/Documents/GU%C3%8DA%20PR%C3%81CTICA%20CD%202017.pdf>

Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, aplicable al Espacio Económico Europeo (EEE)—. Además, es necesario que el Estado acreditante comunique por nota verbal la solicitud de autorización, haciendo constar los datos de la persona titular, del familiar dependiente y de la empresa en la que se desarrollará la actividad.

Por otro lado, en la práctica diplomática española no existe una prohibición expresa a las embajadas españolas en el exterior para que puedan solicitar por nota verbal dichas autorizaciones para los familiares dependientes de su personal acreditado en aquellos países donde no hay acuerdo firmado, como tampoco está explicitado si los ciudadanos europeos que son familiares dependientes de personal acreditado de terceros países, y que así están acreditados en España, pueden pedir dicha autorización sin un acuerdo previo. Desde España se concibe que en el centro de estos acuerdos está la habilitación a trabajar, poniéndose el foco en el ámbito del derecho de extranjería más que en el ámbito diplomático de la renuncia de inmunidades.

3. LOS ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y FORMAL

3.1 El ámbito subjetivo: la condición de familiar dependiente beneficiario

El Estado acreditante, en tanto que sujeto internacional parte de estos acuerdos, es quien puede renunciar a las inmunidades y quien puede solicitar las autorizaciones preceptivas para el ejercicio de actividades profesionales por parte de quienes podrían ser considerados como familiares beneficiarios de los acuerdos. La condición de beneficiario de estas autorizaciones está limitada, en primer lugar, a familiares dependientes del personal diplomático, administrativo, técnico y consular de la misión diplomática, oficina consular o representaciones permanentes que cuenten con la acreditación correspondiente y, en segundo lugar, que tengan condición de beneficiarios en los propios acuerdos. Existen, por tanto, dos momentos en los que se establece la condición de beneficiario de estos acuerdos: el primero, la fase de acreditación, siendo de aplicación las convenciones de Viena y los principios de la práctica diplomática; y el segundo, la fase de autorización, siendo de aplicación las normas establecidas en los propios acuerdos. La acreditación de los familiares dependientes del personal diplomático o consular por el Estado receptor es condición necesaria para el pleno disfrute de los privilegios e inmunidades otorgados por las convenciones y, por lo tanto, el Estado acreditante solamente podrá solicitar la autorización para renunciar a dichas inmunidades y privilegios respecto a quien disfruta de ellas.

La denominación de familiar dependiente recogida en la Convención para los miembros de la familia del agente diplomático que formen parte de su casa es lo suficientemente extensa e imprecisa para evitar las divergencias provocadas por las diferencias socioculturales existentes entre los Estados, como ejemplifican realidades familiares en algunas tradiciones tales como la poligamia o la convivencia con progenitores o hermanas solteras. La mayor parte de los Estados no ha establecido reglas rígidas, contando así con la flexibilidad suficiente para gestionar acreditaciones de familiares de agentes diplomáticos de acuerdo con criterios políticos o de interés nacional. Sin embargo, el establecimiento del vínculo como familiar dependiente corresponde únicamente al Estado acreditante. Basta con que un cónyuge, pareja, descendiente o ascendiente quede identificado como tal en el pasaporte diplomático o de servicio para que este sea documento suficiente que acredite dicha relación familiar ante el Estado receptor. Siguiendo los principios establecidos para las relaciones diplomáticas, no cabría que el Estado receptor exigiera prueba adicional que certifique dicha relación familiar, como tampoco cabría,

por ejemplo, que se exigiese prueba adicional del nombramiento del agente diplomático o del género del familiar dependiente para sus respectivas acreditaciones.

El modelo de familia y de familiar dependiente ha experimentado una gran evolución respecto a la idea que se tenía de ambos en el momento de la firma de la Convención, pues ni la familia tradicional heterosexual es ya el único modelo ni el familiar dependiente tiene por qué serlo económica o profesionalmente, sino solo administrativamente, respecto a la acreditación. Dadas las diferencias en los respectivos modelos de familia, ciertos Estados receptores no inclusivos son reacios a expedir visado de acreditación a familiares dependientes en cuyos pasaportes diplomáticos o de servicio se expliciten ciertas denominaciones, como puede ocurrir con los cónyuges o parejas del mismo sexo. El Estado receptor dispone de la prerrogativa discrecional de expedir o no el visado de acreditación a dichos familiares dependientes, teniendo el Estado acreditante como opciones alternativas —además del estudio de medidas de presión diplomática tales como la reciprocidad respecto a los familiares dependientes del personal diplomático de dicho Estado pendientes de acreditar— la consideración de otras vías para facilitar la acreditación y así dotar de las inmunidades necesarias a los cónyuges y parejas del mismo sexo. La consecuencia común en países no inclusivos es que el Estado acreditante, para facilitar la acreditación de los cónyuges o parejas del mismo sexo, opte por utilizar bien fórmulas genéricas para definir el vínculo familiar, como por ejemplo la de familiar dependiente, o bien otros modos de acreditación, quedando así los cónyuges y parejas del mismo sexo excluidos como beneficiarios de estos acuerdos en la propia fase de acreditación al no ser acreditados en su condición de cónyuge o pareja de hecho.

En el ámbito de la autorización, estos acuerdos definen en su artículo segundo —o en el tercero, en el acuerdo con Israel— al familiar dependiente del personal acreditado ante el Estado receptor que tiene la condición de beneficiario. Generalmente, solo tienen la condición de beneficiario, con importantes diferencias y matizaciones entre los distintos acuerdos, los siguientes: los cónyuges, incluyendo en los acuerdos más recientes también las parejas de hecho; los hijos solteros menores de 21 años que vivan a cargo de sus padres; los hijos menores de 23 años (en otros se establece el límite de edad en 25 años) que cursen estudios en centros de enseñanza superior reconocidos; y los hijos solteros que vivan a cargo de sus padres y tengan alguna discapacidad física o mental que sin embargo les permita trabajar. Por lo tanto, de todos los familiares dependientes acreditados, solo respecto a los cónyuges, parejas de hecho e hijos, dependiendo de cada acuerdo, se puede solicitar la autorización de ejercicio de actividad profesional. Las únicas limitaciones establecidas generalmente a esta condición de persona beneficiaria son que esta no sea nacional ni residente permanente en el Estado receptor.

La denominación del vínculo familiar en la fase de acreditación y en la fase de autorización debería ser idéntica, si este sigue vigente, y debería ser realizada en ambos casos por el Estado acreditante. No tendría sentido jurídico alguno que una persona a la que el Estado receptor le haya concedido visado de acreditación con un vínculo familiar concreto, como por ejemplo el de cónyuge, y que por esa condición tuviera tanto las inmunidades como las restricciones al ejercicio profesional asociadas, fuera considerada por el propio Estado receptor en la fase de autorización con otro vínculo familiar, como por ejemplo pareja de hecho, y por tanto se le denegara la autorización requerida para poder realizar actividades profesionales remuneradas al no entrar dentro de la condición de persona beneficiaria del acuerdo. De forma análoga, genera inseguridad jurídica que se establezca en los acuerdos un ordenamiento jurídico aplicable para la denominación de familiar dependiente que sea diferente a la ley aplicable para la denominación en el momento de la acreditación, ya que es en este momento cuando se otorgan las inmunidades objeto de estos acuerdos, previa expedición del visado de acreditación correspon-

diente para su inclusión en la lista diplomática. Corresponde al Estado acreditante en la fase de acreditación establecer el vínculo familiar en el pasaporte diplomático o de servicio y confirmar en la fase de autorización la vigencia de ese vínculo por nota verbal.

Es en esta denominación de familiar dependiente beneficiario donde estos acuerdos tienen el riesgo de ser contrarios al principio de igualdad y no discriminación, al excluir a los cónyuges y parejas del mismo sexo. El artículo 95.1 de la Constitución Española de 1978 establece que la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exige la previa revisión constitucional y, al estar concebido el principio de igualdad y no discriminación del artículo 14 como una piedra angular de todo el edificio constitucional, aquellos tratados que en su articulado establezcan denominaciones discriminatorias podrían ser considerados inconstitucionales. Entre los ejemplos teóricos al respecto estarían la firma de acuerdos que excluyeran de la condición de persona beneficiaria a las mujeres, por las posibles restricciones en el Estado receptor a la incorporación de la mujer al mundo laboral, o a familiares dependientes de cierto credo religioso, por las limitaciones de ciertas comunidades religiosas a participar en ciertos sectores económicos de un país. El hecho de que las mujeres o los miembros de ciertas comunidades religiosas no puedan *de iure* o *de facto* realizar algunas actividades remuneradas —debido a las limitaciones que se establezcan en el ordenamiento interno del propio Estado receptor— no faculta a España a firmar un acuerdo con rango de tratado internacional que discrimine en su articulado a ciertas personas o colectivos.

Del mismo modo, es contrario a este principio la firma de acuerdos que discriminen directamente a personas LGTBI en nuestro ordenamiento jurídico, es decir, que establezcan en su articulado una exclusión discriminatoria hacia los matrimonios o parejas del mismo sexo en su denominación como personas beneficiarias. Sin embargo, estos elementos discriminatorios están presentes en varios de los acuerdos firmados por España. Como justificación a la firma y posterior publicación de estos acuerdos se ha argumentado tanto que no existe discriminación de facto, ya que en aquellos países no inclusivos los cónyuges o parejas del mismo sexo no son acreditados como tales, como que una denominación inclusiva contraviene el orden público del Estado receptor y lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Convención, que establece el respeto a las leyes y reglamentos del Estado receptor por parte de todas las personas que gocen de los privilegios e inmunidades. A la complejidad de justificar constitucionalmente la inclusión de una denominación discriminatoria en el clausulado de estos acuerdos por la mencionada inexistencia en la práctica de una discriminación, se le añade lo difícil que es sostener jurídicamente que el orden público de terceros países pueda justificar que España firme un acuerdo discriminatorio para con sus propios ciudadanos, o que el respeto al ordenamiento jurídico del Estado receptor legitime una discriminación preventiva a los familiares dependientes LGTBI, como si se aceptara una predisposición a lo ilícito por parte de los familiares LGTBI que no se presupone respecto del propio personal LGTBI del servicio exterior.

3.2 El ámbito objetivo: la renuncia a inmunidades para la autorización del ejercicio de actividades profesionales remuneradas

Los acuerdos tienen como objeto la renuncia a las inmunidades por parte del Estado acreditante, según establece el artículo 32 de la Convención, con el fin de que se pueda autorizar por parte del Estado receptor el ejercicio de actividades profesionales remuneradas con base en el criterio de reciprocidad. Esta autorización previa se justifica dadas las inmunidades y privilegios de los que goza el familiar dependiente, incluidas las inmunidades de jurisdicción y ejecución, que son extensibles a los ámbitos social, laboral y tributario, siendo el Estado acreditante el único que puede renunciar a ellas. La existencia de estas inmunidades es uno de los principales motivos

por el que el Estado receptor, en el propio visado de acreditación, restringe a una mera residencia no lucrativa la estancia del familiar dependiente y la limita temporalmente a la vigencia de la propia acreditación del personal del Estado acreditante del que es familiar dependiente. La relación excluyente entre la acreditación diplomática y la incorporación al mercado laboral del familiar dependiente queda establecida, por tanto, en las limitaciones del propio visado de acreditación.

Los acuerdos regulan generalmente la aplicación de las inmunidades de jurisdicción y ejecución respecto a las actividades profesionales remuneradas. En primer lugar, la renuncia a la inmunidad civil y administrativa en el caso de acciones ligadas a la actividad profesional, quedando sometido a la legislación y a los tribunales del Estado receptor en relación con las mismas. Y, en segundo lugar, la renuncia a la inmunidad penal respecto a cualquier acto u omisión en relación con su actividad profesional. Sin embargo, en el caso de la inmunidad penal hay dos importantes salvedades, explicitadas en la mayoría de los acuerdos, relativas a los intereses del Estado acreditante: este puede limitar dicha renuncia en ciertos supuestos, y esta no se entenderá como extensible a la ejecución de la sentencia. Así, el familiar dependiente autorizado a ejercer una actividad profesional remunerada en el Estado receptor estará sujeto a la legislación aplicable en materia tributaria, laboral y de seguridad social en lo referente al ejercicio de dicha actividad.

Aunque los acuerdos no establecen en su articulado qué se define por actividad profesional remunerada, por práctica diplomática se entiende que dichas actividades profesionales comprenden aquellas ejercidas en el Estado receptor que generen rentas del trabajo o económicas en dicho Estado y, por tanto, también obligaciones tributarias, laborales y de seguridad social, incluyendo también las actividades económico-comerciales por cuenta propia. En sentido contrario, la actividad profesional o económica realizada a distancia desde el Estado receptor para el Estado acreditante o un tercer Estado que no genere rentas en el Estado receptor y, por tanto, tampoco obligaciones tributarias, laborales y de seguridad social, no entraría dentro de estos supuestos, como tampoco lo haría el trabajo de voluntariado.

La autorización preceptiva del Estado receptor, previa solicitud realizada por la respectiva misión diplomática mediante nota verbal, es específica sobre la actividad profesional remunerada que el familiar dependiente desee desarrollar. De esta forma, el ejercicio de una actividad profesional remunerada distinta de la autorizada requiere la presentación de una nueva solicitud de autorización. El cumplimiento de la legislación que rige el ejercicio de dichas profesiones o actividades en el Estado receptor es necesario tanto respecto a la edad legal y los títulos necesarios para ejercerla como a otras cualificaciones especiales que se requieran. La autorización podría ser denegada por el Estado receptor, además de por el incumplimiento de la legislación aplicable, por razones de seguridad, ejercicio del poder público o salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas. Esa autorización, una vez concedida, se vincula al visado de acreditación y se restringe a la propia vigencia de ese visado.

Las inmunidades tienen una función importante para la seguridad de la misión diplomática en el país, actuando como cortafuegos respecto a potenciales presiones diplomáticas, políticas o sociales, directas o indirectas. Los familiares dependientes del personal diplomático sin inmunidades, más aún en el caso de las familias LGTBI, tienen una evidente posición de vulnerabilidad ante el Estado receptor, siendo el eslabón más débil de la representación diplomática en el país y el único al que podría encausarse por vía judicial, con el consecuente conflicto tanto para el personal acreditado como para el Estado acreditante. Sin embargo, ocurre en ocasiones

que, en aquellos países con los que España no tiene firmado un acuerdo, los propios familiares renuncian completamente a la acreditación diplomática, para poder incorporarse al mercado laboral en el país de destino de su familiar del servicio exterior. El fin último de estos acuerdos es, de hecho, evitar estas renunciaciones, creando un marco en el que se puedan compaginar las inmunidades propias del estatus diplomático con la promoción de la carrera profesional de los cónyuges y parejas.

3.3 El ámbito formal: forma de conclusión y prestación del consentimiento del Estado

Según la práctica española, los acuerdos tienen rango de tratado internacional, siendo por lo tanto fuente del derecho internacional público y produciendo efectos jurídicos entre las partes, ya que el Estado se obliga internacionalmente. En tanto que tratados internacionales, el régimen jurídico de los mismos está recogido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969, a la que se ha de añadir la Ley de tratados y otros acuerdos internacionales (Ley 25/2014) que regula el régimen aplicable en España a los tratados internacionales. Dentro del espectro de los tratados internacionales, se considera que el texto de estos acuerdos está comprendido en el supuesto del art. 94.1.e) de la Constitución, es decir, de los “tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución”, por lo que necesitan autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.

Esta posición quedó por primera vez establecida en 1989, al ser negociado el primer acuerdo (denominado en aquella ocasión como convenio) que posteriormente firmaría España con Canadá. El Ministerio de Asuntos Exteriores español, en cumplimiento de lo establecido en el art. 22.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (L.O. 3/1980), consultó al Consejo de Estado respecto a la necesidad de esta autorización previa, siendo la propia posición del Ministerio favorable a la exigencia de dicha autorización previa ya que, en su opinión, el acuerdo estaría reconociendo el derecho al trabajo a un colectivo de extranjeros excluido del ámbito de aplicación de la entonces vigente Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (L.O. 7/1985), derogada por la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (L.O. 4/2000). El Consejo de Estado, en su dictamen 53565, aprobado el 22 de junio de 1989, refrendó la opinión del Ministerio, manteniendo en dictámenes sucesivos la misma interpretación respecto a la modificación de la ley de extranjería, junto con una argumentación jurídica adicional que ha perdido peso en los últimos dictámenes.

La interpretación realizada en España por parte de las instituciones del Estado en lo que respecta al rango de estos acuerdos como tratados internacionales —consideración posteriormente incluida en el artículo 60.1 la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (Ley 2/2014)— ofrece poca flexibilidad sobre la forma de estos acuerdos y su tramitación. La renuncia a las inmunidades, cuestión que entra dentro del marco jurídico establecido por la Convención, es entendida por muchos países de nuestro entorno con la flexibilidad tradicional existente en la práctica diplomática y, como el resto de las acreditaciones y autorizaciones diplomáticas, se tramita por nota verbal, instrumento por el que ambos Estados ofrecen su consentimiento expreso. Solo en el caso de aquellos Estados que quieran establecer que estas autorizaciones tengan por base una reciprocidad expresada *ex ante* se utilizarán otros instrumentos como acuerdos o memorandos de entendimiento, que no tendrían por qué tener rango de tratado internacional.

A su vez, podría generar ciertas dudas jurídicas la consideración de que los acuerdos puedan modificar el articulado y los principios de la L.O. 4/2000, causa de la exigencia de la autorización previa por las Cortes Generales

en tanto que procedimiento reforzado para la prestación del consentimiento del Estado. En primer lugar, los familiares dependientes del personal acreditado quedan excluidos del ámbito de aplicación de la L.O. 4/2000 según su artículo 2.a). En segundo lugar, estos acuerdos no otorgan derechos a las personas beneficiarias, sino que ofrecen un marco recíproco a los Estados para la renuncia a las inmunidades respecto a lo establecido en la Convención. De esta forma, no solo el Estado receptor puede denegar la autorización por razones de orden público o interés nacional, sino también el propio Estado acreditante podría denegar su tramitación al considerar que el desarrollo de esa actividad por parte de un familiar de su agente pudiera ser contraria a sus intereses nacionales. En tercer lugar, no se concede un derecho general al trabajo a las personas beneficiarias, sino que se autoriza a realizar una actividad profesional concreta, estando limitada la autorización exclusivamente a dicha actividad. En cuarto lugar, no se concede un permiso de residencia con fines lucrativos, sino que se concede una autorización para trabajar limitada a la vigencia del propio visado de acreditación y, por tanto, a la estancia del familiar en el país como personal acreditado. En quinto lugar, no se modifica el tipo de visado, sino que en el marco del propio visado de acreditación se autoriza la realización de una actividad concreta. Y, por último, la autorización para realizar la actividad profesional en tanto que acto administrativo tiene su base legal en el derecho diplomático y no en el derecho de extranjería, como también ocurre con la acreditación o la expedición de una tarjeta de identidad al personal diplomático acreditado y sus familias.

4. ELEMENTOS DISCRIMINATORIOS EN LOS ACUERDOS FIRMADOS POR ESPAÑA

4.1 La discriminación directa por exclusión del matrimonio y parejas igualitarias en la denominación de beneficiario: el caso de Guatemala

El acuerdo entre España y Guatemala, firmado el 15 de octubre de 2007, define como familiares dependientes, en su artículo 2 a), al “cónyuge, siempre que no haya recaído acuerdo o declaración de nulidad del vínculo matrimonial, divorcio o separación legal, o bien pareja de distinto sexo con la que se mantenga una unión análoga a la conyugal, inscrita y en vigor en un registro público establecido a estos efectos en una de las Partes”. Es la primera y única vez que en uno de estos acuerdos se excluye expresamente en su articulado a las parejas del mismo sexo, en discriminación directa a las familias LGTBI del servicio exterior.

Este acuerdo contó no solo con la autorización a la firma del Consejo de Ministros el 7 de septiembre de 2007, el dictamen preceptivo 1793/2007 del Consejo de Estado aprobado el 4 de octubre de 2007, el dictamen favorable de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 2008 y la posterior aprobación plenaria por asentimiento el 28 de octubre de 2008, sino también, atendiendo a lo establecido en el citado dictamen del Consejo de Estado, con informes de la Subdirección de Relaciones Sociales Internacionales de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda y, finalmente, de la División de Tratados Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En ninguno de estos informes y dictámenes parece que se hiciera salvedad alguna sobre la exclusión de las parejas del mismo sexo en la denominación de familiar dependiente.

Por parte guatemalteca, aunque el matrimonio y las uniones de hecho se restringen a las uniones heterosexuales (artículos 78 y 182 del Código Civil de 1963), la Constitución no las limita en su articulado a la unión de un

hombre y una mujer (artículos 48 y 49 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985). La exclusión concreta en el articulado del acuerdo de la parejas del mismo sexo, y no así de los cónyuges, parece fruto de una posición política del Gobierno de Guatemala del momento más que de una reflexión constitucional o jurídica. El fracaso de la iniciativas para prohibir legislativamente el matrimonio y las uniones igualitarias (Iniciativa 5272 de Ley para la Protección de la Vida y la Familia), unido a la opinión consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2017, que establece la protección del vínculo familiar de una pareja del mismo sexo y el deber de garantizar la igualdad y paridad de derechos a las parejas constituidas por personas del mismo sexo respecto de las de distinto, de acuerdo con la Convención Americana de Derechos Humanos, pudiese indicar que es un asunto jurídicamente abierto a cambios. Irónicamente, si Guatemala terminara reconociendo las uniones civiles del mismo sexo siguiendo las consideraciones de la Corte, este cambio en su código civil no afectaría al propio acuerdo, perpetuando la discriminación más allá del desarrollo normativo del ordenamiento jurídico guatemalteco.

4.2 La discriminación indirecta por remisión a la legislación del Estado receptor como ley aplicable: los casos de Jamaica e India

España firmó con Jamaica (17 de febrero de 2009) y con India (el 30 de mayo de 2017) sendos acuerdos que establecen un criterio jurídico de remisión a la legislación del Estado receptor como ley aplicable para la denominación de persona beneficiaria. En el caso del acuerdo con Jamaica, se establece como tal al “cónyuge, siempre que el matrimonio continúe en vigor, o bien pareja equivalente de acuerdo con la legislación del Estado Receptor”, estableciendo la legislación del Estado receptor como ley aplicable en el reconocimiento de la condición de pareja de hecho. Y en el caso de India, al “(...) cónyuge, según la legislación del Estado receptor (...)”, estableciendo la legislación del Estado receptor como ley aplicable en el reconocimiento de la condición de cónyuge.

Este criterio jurídico es contrario al que se establece en otros acuerdos firmados por España en los mismos años en los que se firmó el de Jamaica, como el de Israel de 31 de marzo de 2009 o el de Serbia de 23 de febrero de 2010, en los que se establece la legislación del Estado acreditante como ley aplicable, en sintonía jurídica con la fase de acreditación. España otorga al Estado receptor, en los casos de Jamaica e India, la capacidad jurídica de considerar quién forma parte de la familia del personal del servicio exterior español, en contra de la seguridad jurídica y del principio consolidado en la práctica diplomática de que la ley aplicable para establecer el estado civil del personal del Estado acreditante es la ley del Estado acreditante. Se concede así a estos países la posibilidad de discriminar a las familias del servicio exterior español, no solo en el momento en el que los Estados receptores tienen la potestad soberana para hacerlo, que es en el trámite de la expedición del visado de acreditación y de la tarjeta diplomática, sino también donde no la deberían tener, que es en el marco de un acuerdo con rango de tratado internacional que genera obligaciones y que coadyuva a la cristalización de costumbre internacional. Irónicamente, y para darle una mayor complejidad a la remisión a la ley aplicable, en el caso de India no existe un código civil único, siendo la ley aplicable al derecho de familia la ley personal y el punto de conexión la religión o la etnia. Al igual que el caso del acuerdo con Guatemala, estos acuerdos reciben el visto bueno sin salvedades en los informes y dictámenes preceptivos (Dictamen 1930/2008 del Consejo de Estado de 27 de noviembre de 2008 y Dictamen 324/2017 del Consejo de Estado de 18 de mayo 2017).

Dado que el motivo subyacente por parte del Estado receptor para imponer la remisión a su legislación como ley aplicable son las reticencias que genera en estos países el matrimonio igualitario y las parejas del mismo sexo, no solo es difícilmente justificable el criterio jurídico utilizado, sino también la débil posición internacional

que se demuestra en defensa de la diversidad familiar y los derechos de las personas y familias LGTBI. En el caso de estos acuerdos también trasciende, por parte española, tanto las dificultades por parte de algunos departamentos ministeriales (a los que se les solicita informe) para analizar jurídicamente una materia de derecho diplomático como la premura en la negociación para llegar a un rápido acuerdo, no siempre como resultado de una política de conciliación y de apoyo a las familias del servicio exterior, sino más bien para dar contenido a agendas oficiales. De hecho, ambos acuerdos fueron firmados en el marco de visitas de Estado o de Gobierno (la visita de Estado de SSMM los Reyes a Jamaica el 17 de febrero de 2009 y la visita del primer ministro de India a España el 30 y 31 de mayo de 2017).

4.3 La discriminación indirecta por indefinición en el concepto de cónyuge o pareja de hecho: los veintiún acuerdos con países no inclusivos

Desde que España firmara los acuerdos en 1990 con Canadá y Estados Unidos, y hasta 2003, período en el que no se contemplaban los matrimonios y parejas del mismo sexo, las definiciones de familiar dependiente respecto a estas uniones eran muy escuetas, haciendo referencia simplemente al “cónyuge”, siendo ésta la fórmula estándar en los catorce acuerdos firmados por España entre 1990 y 2003, sin excepción. A partir de 2007 se comienza a considerar la inclusión de la pareja de hecho como familiar dependiente beneficiario. Estas fórmulas no generan discriminación alguna en los Estados donde el matrimonio igualitario y las parejas del mismo sexo están reconocidos, ya que no habrá una diferente interpretación del concepto de cónyuge o pareja entre ambas partes.

Sin embargo, en aquellos países donde el matrimonio igualitario y las parejas del mismo sexo no están legalmente reconocidos, es posible que a cónyuges o parejas que estén acreditados como tal por el Estado receptor no se les conceda la autorización para realizar actividad profesional. Dada las grandes diferencias en la denominación de cónyuge o pareja recogida en los acuerdos firmados por España, llegando en ocasiones a dar la potestad al Estado receptor de considerar quién es cónyuge o pareja del personal del servicio exterior español según su propia legislación, podría darse el caso de que un Estado receptor interpretara que es su propio ordenamiento jurídico la ley aplicable para identificar a las personas beneficiarias del acuerdo, generando problemas de seguridad jurídica para los cónyuges o parejas del personal que ya han sido acreditados como tales. Hoy en día esta discriminación indirecta, determinada por la indefinición en la denominación de beneficiario, podría llegar a darse en los siguientes veintiún acuerdos con países que no reconocen el matrimonio igualitario: Albania, Andorra, Bolivia, Chile, El Salvador, Filipinas, Ghana, Guatemala, Honduras, Jamaica, Mali, Nicaragua, Níger, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Serbia, Turquía, Ucrania y Venezuela.

5. FÓRMULAS INCLUSIVAS COMO ALTERNATIVA A LAS DENOMINACIONES DISCRIMINATORIAS

5.1 Fórmulas inclusivas flexibles respecto a parejas de hecho: el caso del acuerdo con Colombia frente a los de El Salvador, Brasil, Paraguay o Ucrania, y la solución mediante canje de notas con Nueva Zelanda

Dada la inexistencia de un registro central de parejas de hecho en España y la diversidad de regulaciones según cada comunidad autónoma, a lo que se une la pluralidad de legislaciones y modelos de registro en el resto de los países, desde 2007 se ha optado para la definición de pareja de hecho mediante el uso de fórmulas no solo inclusivas (que no excluyan a parejas del mismo sexo) sino también flexibles, recogiendo la pluralidad de opciones de registro. Estas fórmulas, que diferencian claramente la definición de cónyuge de la de pareja de hecho con el uso de la correlación disyuntiva “o bien”, definen a las parejas de hecho como el mantenimiento de “una unión

análoga a la conyugal” que esté “inscrita y en vigor en un registro público establecido a estos efectos en una de las Partes”. El primer acuerdo firmado que recoge esta fórmula es el de El Salvador, firmado el 27 de marzo de 2007, si bien en el articulado se añade “según la legislación de cada Parte”, siendo difícil de interpretar, dada la diversidad de criterios utilizados por España en los acuerdos firmados, si la que se establece como ley aplicable para la consideración de pareja de hecho es la legislación del Estado acreditante, la del receptor o ambas. Esa mención a la legislación de cada parte desaparece en el acuerdo firmado el 21 de junio de ese mismo año con Colombia, pero se incluye de forma simplificada en el acuerdo firmado con Brasil el 17 diciembre, donde se define como la “pareja con la que se mantenga una unión análoga a la conyugal, según la legislación de cada Parte”.

La fórmula utilizada en el acuerdo de Colombia se utiliza también en los acuerdos firmados con Albania el 20 de mayo de 2009, con Mali el 22 de noviembre de 2010, con Ghana el 31 de marzo de 2011, con Andorra el 31 de octubre de 2017 y con Níger el 29 de octubre de 2018, siendo este último el de más reciente publicación en el Boletín Oficial del Estado (con fecha 6 de julio de 2021), demostrando la preferencia por el uso de esta solución por parte del Gobierno español. Esta fórmula no genera problemas de interpretación jurídica al hacer solamente mención al registro y vigencia, y no a las leyes aplicables. Sin embargo, el Estado receptor podría interpretar que se establece en la fase de autorización un segundo control sobre el registro de la pareja de hecho, pudiendo ser requerida la prueba de que está inscrita y en vigor en un registro público. Lo cierto es que, siguiendo la práctica diplomática de otros países, la solicitud de la autorización por el Estado acreditante mediante nota verbal debería ser acreditación suficiente de dicho vínculo familiar con un miembro de su personal y de la vigencia del mismo.

La referencia a la ley aplicable se ha mantenido en los acuerdos con Paraguay, de 15 de febrero de 2008, y con Panamá, de 25 de noviembre de 2008, en los que se incluye la consideración “conforme a la legislación de cada una de las Partes”, mientras que en el de Ucrania, de 30 de octubre de 2013, se especifica “conforme a las normas de una de las Partes”. Además de la innecesaria remisión a la ley aplicable, se añade el problema de interpretación de si la ley aplicable es la del Estado acreditante, la del receptor o la de ambos. Los distintos criterios jurídicos establecidos entre la remisión a la legislación “de cada Parte” de los acuerdos de El Salvador y Brasil, de “cada una de las Partes” de Paraguay y Panamá, o “de una de las Partes” de Ucrania, pueden generar incertidumbre interpretativa. Pareciera que el uso de “una de las Partes” sería equivalente a cualquiera de ellas, como ocurriría también con la fórmula de Colombia, mientras que el uso “de cada Parte” equivaldría a la regulación del Estado acreditante y el “cada una de las Partes”, al del Estado acreditante o al de ambos. La falta de casuística al respecto y la falta de un criterio uniforme en el resto de estos acuerdos dificulta la generación de una interpretación uniforme.

Mención especial merece el acuerdo con Nueva Zelanda, firmado el 12 de abril de 2007, en cuyo artículo segundo se mencionaba como familiares dependientes, además de los hijos solteros menores de 21 años y dependientes, únicamente al cónyuge. Para corregir la omisión de las parejas de hecho se realizó un canje de notas anterior a su publicación en el Boletín Oficial del Estado. El embajador de Nueva Zelanda en España proponía, por nota verbal con fecha de 30 de julio de 2007 y bajo criterios de reciprocidad, que por cónyuge se entendiera a la pareja reconocida como tal por el Estado acreditante, dando España su conformidad ese mismo día también por nota verbal⁶. De esta forma, se incluiría a parejas unidas en matrimonio, a parejas reconocidas del mismo o

6. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-1706

de diferente sexo en una unión civil (en el caso de Nueva Zelanda), y a parejas de hecho reconocidas del mismo o diferente sexo (en el caso de España), tal y como explicita la propia nota verbal. Esta creativa interpretación, que incluye en la definición de cónyuge tanto a “parejas” unidas en matrimonio —utilizando la flexibilidad del término pareja para que se pudieran incluir los matrimonios del mismo sexo, todavía no reconocidos en ese momento en Nueva Zelanda— como en unión civil del mismo o distinto sexo, establece como único criterio que así hayan sido reconocidas por el Estado acreditante, homogeneizando el reconocimiento en las fases de acreditación y autorización, y evitando requerir más prueba que ese reconocimiento por parte del Estado acreditante.

5.2 Fórmulas inclusivas por remisión a la legislación del Estado acreditante como ley aplicable: los casos de los acuerdos con Israel y Serbia

Frente a los ya mencionados acuerdos firmados por España con Jamaica en 2009 y con India en 2017, en los que se establece la legislación del Estado receptor como ley aplicable para decidir quién es pareja de hecho del personal del Estado acreditante (en el caso de Jamaica) o cónyuge del personal del Estado acreditante (en el caso de India), España firma con Israel, el 31 de marzo de 2009, y con Serbia, el 23 febrero 2010, sendos acuerdos en los que se establece un criterio contrario respecto a la ley aplicable. En el caso del acuerdo con Israel, se considera “el cónyuge o pareja con la que se mantenga una unión análoga a la conyugal, de conformidad con la legislación aplicable en el Estado acreditante”, y en el caso de Serbia el “cónyuge del miembro de la Misión o pareja de hecho inscrita en un registro público competente de acuerdo con las leyes del Estado acreditante”. Mientras que el acuerdo con Israel incluiría la remisión a la legislación del Estado acreditante como ley aplicable para la definición del cónyuge o pareja de hecho, en el caso de Serbia, mediante el uso de la terminología “inscrita en un registro público competente”, se limita la aplicación de la legislación del Estado acreditante exclusivamente a la consideración de las parejas de hecho.

Esta fórmula otorga seguridad jurídica a la denominación, ya que garantiza que será la legislación del Estado acreditante la ley aplicable tanto en la acreditación como en la autorización, no existiendo contradicción en la definición de cónyuge y pareja de hecho en ambos momentos, y facilitando que quien obtenga las inmunidades por su condición de cónyuge o pareja de hecho también podrá obtener la autorización a ejercer actividades profesionales remuneradas por esa misma condición de cónyuge o pareja de hecho. El principal problema jurídico que entraña esta fórmula podría ser una innecesaria remisión al ordenamiento jurídico como medio de prueba del vínculo familiar. Según el articulado, podría requerirse al Estado acreditante probar, según su propia legislación, la condición de cónyuge o pareja de hecho de un miembro de su personal. Sin embargo, la propia acreditación, ya aceptada por ambos Estados, debería ser prueba suficiente.

5.3 Fórmulas inclusivas simplificadas: soluciones desde una perspectiva comparada

Desde que Estados Unidos firmó su primer acuerdo con Canadá en 1980, son muchos los Estados que han puesto en marcha distintos mecanismos para fomentar la conciliación en el exterior ya que, como expuso en 2013 el Ministerio de Relaciones Exteriores israelí, los obstáculos que experimentan los cónyuges para continuar con sus carreras profesionales dificultan la cobertura de las vacantes en los puestos de sus misiones en el exterior. Contrariamente a lo que sucede en España, uno de los países más rígidos respecto a la forma de estos acuerdos, el sistema goza de una mayor flexibilidad en otros países de nuestro entorno. Noruega o Suecia cuentan con un sistema que busca la agilidad requiriendo tan solo que se informe caso por caso, por nota verbal, del interés en realizar una actividad remunerada, sin necesidad de haber firmado previamente ningún tipo de acuerdo. Otros países como Canadá, Australia, el Reino Unido o Alemania requieren como mínimo el establecimiento

de un acuerdo que garantice la reciprocidad. Sería suficiente para poder autorizar la actividad remunerada de los familiares dependientes la firma de un acuerdo entre ministerios por vía de canje de instrumentos, que no tendría que tener rango de tratado internacional, o la expresión de un compromiso político no normativo entre ambas partes a través de la firma de un memorando de entendimiento.

En lo relativo a la definición de familiar dependiente, se aprecia desde una perspectiva comparada una gran variedad de definiciones. Cuando los acuerdos establecen fórmulas simplificadas como la de "cónyuge", países de nuestro entorno han optado por interpretar en instrumentos adicionales (como informes o notas verbales) dicha denominación de cónyuge con arreglo a la consideración del Estado acreditante, para así incluir a los cónyuges y parejas del mismo sexo, de lo que es ejemplo el acuerdo entre Australia y Portugal de 6 de febrero de 2009, caso en el que, mediante informe parlamentario sobre el acuerdo, se recoge que cada parte definirá qué se entiende por cónyuge respecto a sus propios familiares dependientes. Otros acuerdos incluyen directamente en su articulado la denominación de familiar dependiente de manera detallada, como es el caso del acuerdo entre Canadá y Alemania de 11 de diciembre de 2006, en el que ambas partes explicitan a sus propios dependientes: cónyuge, pareja de hecho registrada (*Lebenspartner*) y pareja con la que se cohabita (*Lebensgefährte*) por parte de Alemania, y cónyuge, cónyuge del mismo sexo o pareja de hecho (*common-law partner*) por parte canadiense. Se evitaba así la posibilidad de discrepancias al respecto de quién es cónyuge en un contexto en el que el matrimonio igualitario era legal en Canadá, pero no aún en Alemania.

Uno de los Estados más activos en la firma de estos acuerdos y que más información aporta desde una perspectiva comparada es sin duda Estados Unidos que, al contar con una extensa red diplomática y consular y una gran dotación de personal en el servicio exterior, ha buscado dar cobertura a las actividades remuneradas de los familiares dependientes de su personal. Desde 1980 Estados Unidos ha firmado 123 acuerdos, dando lugar a un amplísimo marco para las actividades remuneradas de los familiares del servicio exterior, que además se ve reforzado por el hecho de que Estados Unidos también publica oficialmente la lista de los treinta y dos acuerdos fácticos para facilitar actividades remuneradas con base en la reciprocidad. Para la contabilización de estos acuerdos, el Departamento de Estado de Estados Unidos lleva un registro de los precedentes en los que un Estado receptor ha autorizado un permiso para realizar actividades remuneradas a un familiar de personal estadounidense, aplicándole reciprocidad a dicho Estado. Si se suman los acuerdos firmados y los arreglos informales, los familiares del personal funcionario estadounidense pueden trabajar en 155 jurisdicciones de las 166 en las que está presente el servicio exterior de Estados Unidos, una cobertura prácticamente global.

Los cambios legislativos ocurridos en Estados Unidos desde la derogación de la discriminatoria Ley en Defensa del Matrimonio el 26 de junio de 2013 hasta la posterior legalización del matrimonio igualitario el mismo día de 2015, mediante sendas sentencias de la Corte Suprema, animaron a una redacción más inclusiva de los acuerdos. Si bien con anterioridad a 2015 Estados Unidos había firmado ya acuerdos donde no se explicitaban las personas dependientes, los tres últimos acuerdos firmados mediante canje de notas con Somalia, Mónaco y Comoras en 2015 y 2016 utilizan la siguiente definición de familiar dependiente (en traducción no oficial del inglés): "Para el propósito de este acuerdo, un dependiente es un individuo ⁷ al que se le ha expedido un visado

7. En los casos de Somalia y Comoras, por características de la legislación interna de esos países, se especifica la edad mínima de 16 años.

diplomático y cuya acreditación ha sido aceptada por el Estado receptor en tanto que familiar dependiente que forma parte de la casa de un miembro de una misión diplomática, también ante una organización internacional, o de una oficina consular”.

Estados Unidos establece por lo tanto el proceso de acreditación como el momento clave para considerar quién podrá ser considerado como persona beneficiaria del acuerdo y no excluye de su ámbito subjetivo a ningún familiar dependiente con edad legal para realizar actividades profesionales. El articulado es lo suficientemente flexible para salvar los posibles obstáculos que vengan dados por el diferente grado de aceptación al respecto de los matrimonios y parejas del mismo sexo, pudiendo acreditarlos como familiar dependiente sin que esa denominación les excluya de ser considerados beneficiarios de los acuerdos.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL FOMENTO DE LA CONCILIACIÓN Y LA DIVERSIDAD EN EL SERVICIO EXTERIOR MEDIANTE UNA AMPLIA RED DE ACUERDOS INCLUSIVOS QUE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

A pesar de que la conciliación de la vida laboral y personal ha adquirido en los últimos años un papel central en el servicio exterior español, en lo que respecta al ejercicio de actividades profesionales remuneradas las familias españolas están provistas, en comparación con familias de otros países de nuestro entorno, de un menor número de herramientas que, a su vez, ofrecen procedimientos menos flexibles. Del mismo modo, siendo la diversidad un pilar consolidado de la acción exterior española, el Gobierno de España ha firmado acuerdos, que engrosan nuestro ordenamiento jurídico con rango de tratados internacionales, con elementos discriminatorios para las familias LGTBI.

Los motivos por los que España está encontrando mayores dificultades para generar una red de acuerdos de alcance global, como la que pueden tener otros Estados de la Unión Europea, tienen su origen en la rigidez de la forma y en la falta de agilidad en la prestación del consentimiento, y no en dificultades para garantizar el principio de igualdad y no discriminación en su articulado. Algunos de los acuerdos en los que España ha mostrado interés no se pueden firmar, dado que los Estados contrapartes ponen objeciones a su tramitación con rango de tratado internacional. Sería conveniente reflexionar, considerando que estos acuerdos tienen por objeto la renuncia por el Estado acreditante a las inmunidades reconocidas a los familiares dependientes por la Convención y no el otorgamiento del derecho al trabajo a estos familiares dependientes, si realmente han de tener rango de tratado internacional o si, siguiendo la práctica diplomática de otros países, podrían ser considerados como un simple acuerdo recíproco.

Si se considerara que estos acuerdos deberían seguir teniendo rango de tratado internacional, sería interesante revisar si efectivamente modifican la Ley Orgánica 4/2000, ya que la propia ley excluye a estos familiares dependientes de su ámbito de aplicación, no se genera un permiso de residencia lucrativa y simplemente se autoriza, conforme al derecho diplomático, la realización de una actividad profesional concreta en el marco del propio visado de acreditación y limitada a la vigencia del visado del familiar acreditado. Y si, a pesar de todo, se determinase que modifican la Ley Orgánica 4/2000, y dado que el procedimiento de autorización previa por las Cortes Generales se realiza por unanimidad y con aprobación por asentimiento, sería interesante considerar la posibilidad de modificación de esta ley, incluyendo la casuística de los familiares dependientes del personal

acreditado, para así evitar que los numerosos acuerdos pendientes de negociación y firma necesiten de una aprobación previa que resulta un mero trámite parlamentario sin salvedad alguna.

El proceso de acreditación diplomática y el proceso de autorización de las actividades profesionales remuneradas están intrínsecamente vinculados, ya que no puede existir autorización sin acreditación previa al ser el objeto de la autorización la renuncia por parte del Estado acreditante de las inmunidades obtenidas mediante la acreditación diplomática por los familiares dependientes. Por ello, la consideración de cónyuge o pareja de hecho en la acreditación no puede divergir de la que tiene lugar en la autorización, como tampoco la autoridad competente puede ser distinta en un procedimiento que en otro. Ya que solamente el Estado acreditante puede establecer quién es familiar dependiente de su personal destinado en el exterior, y con qué tipo de vínculo, únicamente ese mismo Estado acreditante puede establecer quién sigue siendo familiar dependiente en el momento de la solicitud de la autorización.

Así, la solución adecuada para denominar al cónyuge o pareja de hecho, siguiendo la fórmula inclusiva simplificada de Estados Unidos, sería no solo la de cónyuge, pareja de hecho o hijos acreditados, sino todo familiar dependiente cuya acreditación haya sido aceptada por el Estado receptor. Esta fórmula simplifica la denominación para evitar interpretaciones discriminatorias y contradictorias, homogeneiza los criterios en las fases de acreditación y autorización ofreciendo seguridad jurídica, y flexibiliza su aplicación a los familiares dependientes acreditados, permitiendo que aquellos cónyuges o parejas de hecho que hayan sido acreditados como familiar dependiente, sin especificar vínculo, puedan también ser beneficiarios de estos acuerdos.

El Estado receptor que se oponga al reconocimiento de matrimonio o parejas del mismo sexo tiene en el proceso de acreditación la posibilidad de denegar el visado al cónyuge o pareja del mismo sexo. Es prerrogativa del propio Estado receptor la expedición de dicho visado y, por tanto, tiene en ese momento la potestad discrecional de discriminar a las familias LGTBI del Estado acreditante, sin que necesite argumentar para dicha denegación ningún razonamiento jurídico. El Estado acreditante tiene pocas herramientas para evitar la denegación de la expedición del visado de acreditación más allá de la negociación diplomática, la aplicación de reciprocidad, la presión en el seno de organizaciones internacionales o la utilización de fórmulas alternativas. Si solamente quien ha obtenido el visado de acreditación por parte del Estado receptor puede ser considerado persona beneficiaria en dichos acuerdos, parece inadecuado que se ofrezca al Estado receptor una segunda oportunidad para discriminar, pero, en esta ocasión, en un acuerdo con rango de tratado internacional y cristalizando costumbre internacional.

Del mismo modo, sería extraño que el Estado receptor exigiera en los acuerdos establecer como ley aplicable, para la definición de los familiares dependientes del personal del Estado acreditante, la suya propia. Esta remisión a distintos ordenamientos jurídicos como leyes aplicables para demostrar la condición de familiar dependiente acreditado o beneficiario, además de generar inseguridad jurídica, es contraria a la práctica diplomática. Es potestad del Estado acreditante establecer el vínculo de los familiares dependientes de sus propios funcionarios, el cual queda establecido en el pasaporte diplomático o de servicio, a la vez que su vigencia se acredita con la emisión de la nota verbal de solicitud de la autorización.

Que un sistema tan garantista como el español, en el que participan las principales instituciones del Estado, controle fundamentalmente la forma pero no el fondo de estos acuerdos, permitiendo que se firmen acuerdos discriminatorios en contra de los derechos fundamentales reconocidos en el Título I de nuestra Constitución,

siendo este precisamente el motivo por el que se realiza un proceso reforzado de control mediante numerosos informes, dictámenes y autorizaciones, requiere también una profunda reflexión. La sobrerregulación y la creatividad jurídica utilizada, con el objeto de adaptar estos acuerdos a las distintas realidades normativas de los países con los que se negocia, genera un sistema pluralista de criterios contradictorios que, más que garantizar la igualdad de todas las personas beneficiarias, termina por promover una regulación discriminatoria hacia las familias LGTBI.

La conciliación familiar en el exterior requiere una estrategia ambiciosa con vocación de permanencia por parte del Gobierno. Estos acuerdos solo pueden cumplir una función preponderante en las políticas de conciliación en el exterior si se generalizan en la mayoría de los países donde España tiene representación, y solo se podrán generalizar si se simplifican, agilizan y flexibilizan los procesos de negociación y firma. La necesidad de que estos acuerdos sean inclusivos es un obstáculo ficticio para su negociación, como demuestra su firma generalizada en países de nuestro entorno. Sin embargo, el ordenamiento jurídico español incluye acuerdos con elementos discriminatorios que minan la visión de España como un país que promueve una acción exterior inclusiva y diversa. Desenmarañar esta red de acuerdos con elementos discriminatorios e impulsar una extensa red de acuerdos inclusivos que faciliten la conciliación en el exterior resulta, por tanto, una obligación jurídica, un deber político y un acierto diplomático.

PRINCIPAL BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Bergmar, Nina Maja (2014): "Demanding accountability where accountability is due: a functional necessity approach to diplomatic immunity under the Vienna Convention". *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 47, nº 2.

Calvo Caravaca, Alfonso Luis, y Carrascosa González, Javier (2005): "Derecho internacional privado y matrimonios entre personas del mismo sexo". *Anales de Derecho* nº 23.

Denza, Eileen (2018): "Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations". *Oxford University Press*, 4ª Edición.

Devine Mildorf, Jarka (2020): "The Issues Facing Partners and Spouses of European Diplomats: A Gender Perspective". *Institute of International Relations Prague*.

González-Trevijano Sánchez, Pedro (2020): "El principio de igualdad y no discriminación en España, una perspectiva de Derecho Comparado". *Servicio de Estudios del Parlamento Europeo*.

Martín y Pérez de Nanclares, José (ed.) (2014): "España y la práctica del Derecho Internacional". *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, 2014.

Martínez Morcillo, Amador (2016): "La función diplomática". *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*.

O’Keefe, Patrick (1976): “Privileges and Immunities of the Diplomatic Family”. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 25, nº 2.

Pastor Palomar, Antonio (2001): “Las formas de manifestación del consentimiento para obligarse por tratados internacionales: análisis de la práctica española”. *Ministerio de Asuntos Exteriores*.

Roberts, Ivor (2011): “Satow’s Diplomatic Practice”. *Oxford University Press*, 6ª edición.

Vilariño Pintos, Eduardo (2016): “Curso de Derecho Diplomático y Consular”. *Tecnos*, 5ª edición.

Wilson, Clifton E. (1965): “Diplomatic Privileges and Immunities: The Retinue and Families of the Diplomatic Staff”. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 14, nº 4.

Yturriaga Berberán, José Antonio de (2015): “Los órganos del Estado para las Relaciones Exteriores. Compendio de Derecho Diplomático y Consular”. *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*.

OTROS RECURSOS CONSULTADOS

Australian Government, Protocol Guidelines 5.4 Employment in Australia: <https://www.dfat.gov.au/about-us/publications/corporate/protocol-guidelines/5-4-Employment-in-Australia> (consultado el 26 de junio de 2021).

Boletín Oficial del Estado, base de datos de Dictámenes del Consejo de Estado https://boe.es/buscar/consejo_estado.php

Congreso de los Diputados, Boletín Oficial de las Cortes Generales https://www.congreso.es/index-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_selectedLeg=XIV

Government of Canada, employment of family members of foreign representatives <https://www.international.gc.ca/protocol-protocole/policies-politiques/employment-emploi.aspx?lang=eng#fnb3> (consultado el 11 de julio de 2021).

Government Offices of Sweden, Diplomatic Guide. 3.3. Work permit for family members <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-for-foreign-affairs/diplomatic-portal/diplomatic-guide/3.-arrival/3.3-work-permits-for-family-members/> (consultado el 10 de julio de 2021).

Regjeringen.no, Diplomat in Norway https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/dep/forbindelser/diplomat_norway/id2354407/#k08 (consultado el 10 de julio de 2021).

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, base de datos de Fichas País <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/paginas/fichaspais.aspx>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2017): "Guía Práctica para el Cuerpo Diplomático Acreditado en España". 7ª edición.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2021): "Guía de tratados bilaterales con Estados".

Ministry of Foreign Affairs, Government of Austria (2012): "Guide on Protocol and Diplomatic Privileges and Immunities".

Ministry of Foreign Affairs, Government of Italy (2014): "Diplomatic Protocol 2.0. Tradition and Innovation at the service of foreign affairs".

Ministry of Foreign Affairs, Government of Portugal (2019): "Practical Guide for the Diplomatic Corps Accredited in Portugal".

Ministry of Foreign Affairs, Government of The Netherlands (2021): "Protocol Guide for Diplomatic Missions and Consular Posts".

Parliament of Australia: "Report on the Agreement on Employment of the Spouses and Dependants of Diplomatic and Consular Personnel between the Government of Australia and the Portuguese Republic" https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=jsct/13may2009/report/chapter4.pdf (consultado el 26 de junio de 2021).

Presidencia del Gobierno, Referencias del Consejo de Ministros <https://www.lamoncloa.gob.es/consejo-deministros/referencias/Paginas/index.aspx>

United Nations (1962): "United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Vienna, 2 March - 14 April 1961, Official records, Vol. 1: Summary records of plenary meetings and of meetings of the Committee of the Whole".

U.S. Department of State: "Bilateral Work Agreements and de facto Work Arrangements" <https://www.state.gov/global-community-liaison-office/family-member-employment/overseas-family-member-employment/family-member-employment-overseas-outside-the-mission/bilateral-work-agreements-and-de-facto-work-arrangements/> (consultado el 12 de julio de 2021).

U. S. Department of State (2021): "Family Member Employment Report".

Weissberg, Hila (30 de mayo de 2013): "For Israeli Diplomats' Spouses, the Prospects of Gainful Employment Are Dim". Haaretz.

ANEJO 1

Acuerdos para permitir el ejercicio de actividades profesionales remuneradas por parte de familiares dependientes del personal del servicio exterior firmados por España o autorizados para firma

- ALBANIA** (firma: 20 mayo 2009, BOE: 18 agosto 2012, corrección errores: 28 agosto 2012)
- ANDORRA** (firma: 31 octubre 2017, BOE: 8 agosto 2018)
- ARGENTINA** (firma: 9 mayo 2001, BOE: 2 marzo 2002)
- AUSTRALIA** (firma: 6 marzo 2000, BOE: 13 junio 2001)
- BOLIVIA** (firma: 26 junio 2002, BOE: 14 octubre 2004)
- BRASIL** (firma: 17 septiembre 2007, BOE: 1 octubre 2009)
- CANADÁ** (firma: 8 febrero 1990, BOE: 2 agosto 1990)
- CHILE** (firma: 9 mayo 2001, BOE: 17 septiembre 2003)
- COLOMBIA** (firma: 21 junio 2007, BOE: 23 julio 2007)
- COSTA RICA** (firma: 7 marzo 2004, BOE: 17 septiembre 2004)
- ECUADOR** (firma: 7 marzo 2000, BOE: 23 noviembre 2001)
- EL SALVADOR** (firma: 27 marzo 2007, BOE: 18 marzo 2009)
- ESTADOS UNIDOS** (firma: 25 julio 1990, BOE: 8 agosto 1990)
- FILIPINAS** (firma: 24 marzo 2009, BOE: 2 marzo 2010)
- GABÓN** (autorizada la firma por el Consejo de Ministros: 6 junio 2008)
- GHANA** (firma: 31 marzo 2011, BOE: 20 diciembre 2011)
- GUATEMALA** (firma: 15 octubre 2007, BOE: 14 julio 2011)
- HONDURAS** (firma: 9 mayo 2001, BOE: 9 febrero 2005)
- INDIA** (firma: 30 mayo 2017, BOE: 24 febrero 2018)
- ISRAEL** (firma: 31 marzo 2009, BOE: 12 mayo 2009, corrección errores: 14 agosto de 2012)
- JAMAICA** (firma: 17 febrero 2009, BOE: 11 agosto 2011)
- JORDANIA** (autorizada la firma por el Consejo de Ministros: 26 junio 2009)
- KENIA** (autorizada la firma por el Consejo de Ministros: 9 abril 2010)
- MACEDONIA DEL NORTE** (autorizada la firma por el Consejo de Ministros: 31 octubre 2008)

MALI (firma: 22 noviembre 2010, BOE: 14 agosto 2013)

MAURITANIA (autorizada la firma por el Consejo de Ministros: 29 mayo 2015)

MÉXICO (firma: 26 octubre 2007, BOE: 20 julio 2009)

MOLDAVIA (autorizada la firma por el Consejo de Ministros: 27 enero de 2017)

NICARAGUA (firma: 3 abril 2002, BOE: 18 marzo 2009, corrección errores: 10 de abril de 2009)

NÍGER (firma: 29 octubre 2018, BOE: 6 julio 2021)

NUEVA ZELANDA (firma: 12 abril 2007, canje de notas: 30 de julio de 2007, BOE: 1 febrero 2008)

PANAMÁ (firma: 25 noviembre 2008, BOE: 12 julio 2011)

PARAGUAY (firma: 15 febrero 2008, BOE: 4 junio 2009)

PERÚ (firma: 7 marzo 2000, BOE: 26 diciembre 2000)

REPÚBLICA DOMINICANA (firma: 15 septiembre 2003, BOE: 23 octubre 2003)

SERBIA (firma: 23 febrero 2010, BOE: 31 mayo 2011, corrección errores: 16 junio 2011)

TURQUÍA (firma: 5 abril 2009, BOE: 30 junio 2011)

UCRANIA (firma: 30 octubre 2013, BOE: 7 agosto 2018)

URUGUAY (firma: 7 febrero 2000, BOE: 6 abril 2001)

VENEZUELA (firma: 7 marzo 2000, BOE: 26 diciembre 2000)

LAS ORGANIZACIONES DEL PERSONAL LGTBI DE LOS SERVICIOS EXTERIORES EN EL MUNDO: UNA COMPARATIVA

Xavier Martí Martí y Gabriel Soto Balirac

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial y con la progresiva democratización del acceso a los servicios diplomáticos en los países de nuestro entorno, la presencia de homosexuales en ellos se volvió cada vez más habitual. El trabajo diplomático y consular permitía instalarse en ciudades más cosmopolitas y dejar atrás entornos sociales a menudo más conservadores y opresivos. Así ocurrió en el caso de Francia, donde ya en la época de la Tercera República, aunque la francesa fuese una sociedad apegada a los convencionalismos, la homosexualidad se vivía abiertamente en el Ministerio de Asuntos Exteriores francés (Kessler, 2014). Es cierto que persistían en el Quai d'Orsay actitudes homófobas (Jauvert, 2016), pero esta era la única Administración capaz de favorecer una carrera profesional sin preocuparse en exceso por la orientación sexual de sus miembros (Renaud, 2011).

Sin embargo, en varios países de nuestro entorno se mantuvieron, hasta hace poco, formas más o menos institucionalizadas para evitar el ingreso de homosexuales en sus servicios exteriores o para expulsarlos si lo lograban, al considerar que debido a su orientación sexual no eran idóneos para el desempeño de las responsabilidades inherentes a los puestos de carácter diplomático y consular. En Estados Unidos, por ejemplo, durante la Guerra Fría, quienes no se identificaban como heterosexuales eran considerados una amenaza para la seguridad, al estar muy asentada la creencia de que los homosexuales podían ser más fácilmente víctimas de chantaje, desertar y ser reclutados como espías por terceros países. Eran por ello sistemáticamente investigados y, eventualmente, forzados a dejar sus puestos de trabajo en el Departamento de Estado¹. A principios de los

* Los autores agradecen especialmente el apoyo prestado en la elaboración de este artículo por Shalom Konstantino, director de Comunicaciones de glifaa; Deborah Christophers, oficial de comunicaciones de la Embajada del Reino Unido en Madrid; Mathilde Touzillier, miembro del Consejo de Administración de ALGO; Carmelo Barbarello, vicepresidente de Globe-MAE; Michael Fuchs, miembro de la alemana Rainbow; Stewart Wheeler, Champion for LGBTQ2+ de Canadá; y Rory Geraghty, primer secretario de la Embajada de Irlanda en Madrid y miembro fundador de la red informal LGTBI del servicio exterior irlandés.

1. Unos 400 empleados del Departamento de Estado fueron despedidos durante la administración Truman por su "homosexualidad real o imaginaria". La cifra alcanzó el millar de personas a finales de los años sesenta.

años noventa, todavía eran muy comunes las investigaciones de funcionarios por su supuesta homosexualidad (Jennings y Stevenson-Yang, 1992). En el Reino Unido, la prohibición de que gays y lesbianas trabajaran para el servicio exterior, por los mismos motivos que en los Estados Unidos, no fue levantada hasta 1991, aunque es cierto que el escrutinio al que se vio sometido el personal del Foreign & Commonwealth Office (FCO) nunca fue tan intenso e invasivo como el que se registró en Estados Unidos (Southern, 2017).

El caso de España no fue una excepción. De hecho, no fue hasta enero de 1979, poco después de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, cuando se suprimió la homosexualidad de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social de 1970, usada hasta ese momento de forma sistemática para la represión de las personas LGTBI. La Constitución prohibió también los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil. Ahora bien, aunque los avances en el plano legal pusieron fin en España a las investigaciones y sanciones con la pérdida del empleo que seguían aplicándose en los Estados Unidos o el Reino Unido, persistieron durante mucho tiempo en nuestro país todo tipo de resistencias contra la completa normalización².

En este contexto, no es de extrañar que, en los últimos años, en paralelo a la evolución de las reivindicaciones del movimiento LGTBI, se hayan ido articulando en muchos países entidades dirigidas a defender los derechos del personal LGTBI de sus servicios exteriores. Tampoco es casual que las primeras organizaciones surgieran en los países con una situación de partida más restrictiva, como los Estados Unidos o el Reino Unido, y que solo posteriormente se articularan en países más permisivos, como Francia o, más recientemente, España.

Este capítulo pretende analizar por un lado las cuatro organizaciones más relevantes que existen en estos momentos en el mundo, tanto por su dimensión como por sus logros, que son la estadounidense *glifaa*, la británica FLAG, la francesa ALGO y la italiana Globe-MAE. Por otro lado, se examinan más brevemente las redes, plataformas y grupos informales constituidos en los últimos años en otros países del mundo. El último apartado se dedica a realizar un análisis detallado de la que es la entidad más reciente de todas: la española ExteriorEsDiverso³.

2. Precisamente para dar visibilidad a estas dificultades, ExteriorEsDiverso ha venido publicando varios testimonios desde el mes de diciembre de 2020 en su cuenta de Twitter bajo el hashtag #TestimonioDiverso.

3. La recopilación de la información que permitió la elaboración de este capítulo fue realizada por los autores entre los meses de marzo y mayo de 2021 y se refiere a un total de 188 países. Véase para más información la nota metodológica al final del capítulo.

glifaa

glifaa es la organización decana del colectivo LGTBI en el servicio exterior. Fue fundada el 8 de marzo de 1992 con el nombre Gays and Lesbians in Foreign Affairs Agencies, aunque en la actualidad su nombre oficial es *glifaa*. La entidad, formalmente constituida como asociación, agrupa a personal LGTBI del Departamento de Estado, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y de otras agencias del servicio exterior estadounidense, así como a sus familiares y a personas afines.

La organización nació con el objetivo de acabar con el sistema que permitía denegar la habilitación de seguridad como consecuencia de la orientación sexual del personal. Su misión, una vez conseguido ese primer objetivo, consiste hoy en día en promover la diversidad y la igualdad en las agencias del servicio exterior estadounidense y los derechos de las personas LGTBI en todo el mundo, a través de la acción directa de sus miembros y la cooperación con entidades afines. Sus prioridades para la nueva administración Biden, difundidas en enero de 2021, consisten en: a) aumentar el número de jefaturas de misión y altos cargos LGTBI, incluida la designación de un Embajador en Misión Especial para los Derechos Humanos LGTBI y de un Coordinador Global LGTBI en USAID; b) renunciar formalmente al Informe emitido en 2020 por la Comisión de Derechos Inalienables y subrayar el compromiso de los Estados Unidos con todos los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas LGTBI; c) revisar y reforzar las políticas que afectan al personal transgénero y a sus familiares; y d) impulsar un plan de acción para ampliar el número de países en los que se permite la acreditación de personal con VIH y de parejas del mismo sexo, además de conceder facilidades al personal LGTBI destinado en países donde las autoridades locales no reconocen privilegios e inmunidades diplomáticas a sus familiares o se los reconocen de forma limitada.

En estos momentos, *glifaa* cuenta con un millar de miembros. El personal del servicio exterior en activo y jubilado, así como sus cónyuges y parejas de hecho, pueden ser miembros de pleno derecho, con derecho de voto, para lo que deben abonar una cuota anual de 40 dólares. Se permite también la afiliación de personas afines, previo pago de 15 dólares anuales. Además, cualquier persona interesada puede suscribirse al boletín mensual de noticias *The glifaa Globetrotter*.

La asociación no dispone de personal en plantilla y opera gracias al trabajo voluntario de sus miembros. Cuenta con una junta directiva elegida anualmente por sus asociados y con una red de representantes en el terreno, que se ubican en buena parte de las misiones diplomáticas de los Estados Unidos en el exterior y en el propio Departamento de Estado. Los representantes en el terreno permiten a *glifaa* disponer de una red interconectada, lo que facilita su trabajo tanto en Washington como en el extranjero, la obtención de información sobre las condiciones de los diferentes puestos de trabajo en el exterior, la organización de actividades en el extranjero y la asistencia a las misiones diplomáticas en su acercamiento a las comunidades LGTBI y a las entidades defensoras de los derechos LGTBI en terceros países. *glifaa* alienta a sus representantes a operar de manera independiente y creativa. Además, reserva 2500 dólares de su presupuesto bienal para subvencionar actividades organizadas en el exterior, con un máximo de 500 dólares por puesto y año.

Para la consecución de sus metas y objetivos, la organización se mantiene en contacto permanente con las unidades competentes del Departamento de Estado y de USAID. De hecho, ambas instituciones reconocen oficial-

mente a *glifaa* como asociación del personal del servicio exterior estadounidense. En 2003 tuvo lugar la primera reunión de *glifaa* con un Secretario de Estado. Además, la entidad organiza y participa en seminarios, sesiones informativas, charlas y proyecciones de películas. También organiza el Mes del Orgullo y actividades sociales. La asociación intenta, así, influir y moldear las políticas e instrucciones que dictan el Departamento de Estado y las demás agencias del servicio exterior estadounidense. De todo ello se informa a los miembros a través de las juntas generales mensuales, en las que además se les consultan las cuestiones que revisten especial interés.

Para dar visibilidad a sus actividades, *glifaa* dispone de un sitio web⁴, en el que los miembros pueden acceder a contenidos de carácter interno con acceso restringido, un perfil de Facebook con más de 1500 seguidores⁵ y una cuenta en Twitter⁶ y otra de Instagram⁷ con algo más de 600 seguidores cada una, que se actualizan con relativa frecuencia. En 2020, *glifaa* y el Museo Nacional de Diplomacia Americana organizaron la exposición virtual "*glifaa: Serving with Pride*" con el objetivo de homenajear a los miembros fundadores de la entidad y difundir sus actividades.

La labor de *glifaa* a lo largo de sus casi treinta años de existencia ha sido muy destacada, habiendo sido reconocida por ello. Inmediatamente después de su constitución, jugó un papel destacado en los procesos que llevaron a que en 1992 se pusiera fin a las investigaciones del personal por sus conductas sexuales, aunque hasta agosto de 1995 siguió siendo posible denegar al personal la habilitación de seguridad debido a su orientación sexual. El presidente Bill Clinton firmó ese mismo año la orden ejecutiva que lo prohibía expresamente, pero no fue hasta mucho más tarde, en mayo de 1998, cuando rubricó la disposición que puso fin a cualquier forma de discriminación por motivos de orientación sexual en la función pública federal. En el año 2000, *glifaa* consiguió que la secretaria de Estado Madeleine Albright extendiera los beneficios de "Members of Household" a los miembros de las familias LGTBI. En 2009, gracias a la labor de *glifaa* y la Asociación Estadounidense del Servicio Exterior, se ampliaron los beneficios previstos en la Ley de Servicio Exterior a las parejas de hecho del mismo sexo que acompañan al personal a puestos en el extranjero. En 2010, la secretaria de Estado Hillary Clinton aceptó incluir la identidad de género en la "Declaración sobre el acoso sexual y discriminatorio" y en la Política de Igualdad de Oportunidades de Empleo en el Departamento de Estado. Poco después, USAID y otras agencias siguieron el mismo camino. En 2009 *glifaa* fue galardonada con el premio *Outie*, anteriormente conocido como *Out&Equal*, en la categoría de "Grupos de Recursos para Empleados LGTBI del año", un reconocimiento a una organización con un historial probado en la defensa de la igualdad de los derechos LGTBI en el lugar de trabajo.

4. <https://glifaa.org> [Última consulta: 4 de junio de 2021]

5. <https://www.facebook.com/glifaa> [Última consulta: 4 de junio de 2021]

6. <https://twitter.com/glifaa> [Última consulta: 4 de junio de 2021]

7. <https://www.instagram.com/glifaa> [Última consulta: 4 de junio de 2021]

FLAG

FLAG es la red del personal LGTB+ del *Foreign, Commonwealth & Development Office* (FCDO) del Reino Unido. Nació en 1998 como *Foreign Office Lesbian and Gay Group* (FLAGG), en noviembre de 2017 asumió el nombre de FLAGG y lo cambió en febrero de 2021 por el actual de FLAG. A diferencia de *glifaa*, y a pesar del tiempo transcurrido desde su nacimiento, continúa operando como una red informal, no habiéndose constituido hasta la fecha como asociación. Existen otras redes que operan en el plano regional. Así, en 2016 se constituyó *FLAG Americas Network*; en junio de 2020, *FLAG Africa Hub*; en otoño de 2020, *FLAG Oceania Network*; y en diciembre de 2020, *FLAG Europe Network*.

Las áreas de trabajo prioritarias de FLAG son el asesoramiento confidencial y el apoyo al personal LGTBI, el trabajo con la Dirección de Recursos Humanos para promover un entorno laboral y políticas inclusivas en el FCDO, así como el trabajo con otras asociaciones y redes informales para abordar los desafíos transversales que afectan a grupos diversos e infrarrepresentados. Asimismo, FLAG impulsa el cumplimiento de las prioridades políticas internacionales del FCDO relacionadas con la protección y promoción de los derechos de las personas LGTBI en el resto del mundo.

El grupo cuenta con más de 600 miembros registrados en la red principal, entre los que se incluye a personal diplomático, administrativo y técnico y local tanto del FCDO como de otros departamentos. Según los datos publicados por el FCO en 2020, un 6 por ciento de su personal en la sede central se identifica como LGTBI (FCO, 2020).

Desde su nacimiento, la labor de FLAG ha estado coordinada por un equipo directivo que en la actualidad está compuesto por dos copresidencias y un comité. Las copresidencias son elegidas por el comité, al que se suma un observador imparcial, preferentemente de otro grupo de empleados públicos, entre todas las personas que se hayan candidatado. Su mandato es de dos años. Deben representar la diversidad de la entidad y se intenta que por lo menos una de ellas esté destinada en el Reino Unido. Entre sus funciones se encuentran las de dirigir y coordinar el plan de trabajo de la red, a la que representan tanto dentro del FCDO como fuera de él, además de elegir, al cumplir un año en el cargo, a los miembros del comité, que también tienen un mandato de dos años. El comité apoya a las copresidencias en el desempeño de sus funciones y recibe el apoyo, a su vez, de personas voluntarias de la red. Todas ellas pueden participar en sus reuniones. Las personas que ostenten las copresidencias están autorizadas a dedicar hasta un 15 por ciento de su jornada laboral a trabajos relacionados con FLAG, mientras que en el caso de los miembros del comité el porcentaje se sitúa en el 5 por ciento.

Para la consecución de sus objetivos, FLAG mantiene una interlocución muy fluida con las instancias decisorias del FCDO, que reconocen formalmente a la entidad y fomentan activamente sus trabajos. La Unidad de Inclusión de la Dirección de Recursos Humanos gestiona el proceso de elección periódica de "Senior Inclusion Sponsors", que mantienen una relación estrecha con organizaciones como FLAG. Además, la Unidad tiene un punto focal que apoya a FLAG en el desarrollo de sus acciones y cuenta asimismo con un presupuesto limitado para financiar actividades propuestas por las distintas redes de empleados. Por otro lado, la entidad trabaja estrechamente con las unidades del FCDO que dirigen los ámbitos temáticos relacionados con la protección y promoción de los derechos de las personas LGTBI en el resto del mundo.

Entre las actividades de FLAG destacan la organización de paneles y mesas redondas; la programación a lo largo del año de actividades de visibilidad coincidiendo con las conmemoraciones más señaladas, como el mes de la historia LGTBI en febrero o el Día Internacional contra la Homofobia, la Transfobia y la Bifobia en mayo; el lanzamiento de publicaciones, como el valioso informe de 2017 sobre la historia de la homosexualidad en el FCO entre 1967 y 1991; la elaboración de documentos de trabajo, como la nueva política para personal transgénero de 2019; o el apoyo a sus miembros a través de su participación en el Programa de Liderazgo de la ONG británica Stonewall.

FLAG no dispone de sitio web, pero sí de una activa cuenta en Twitter⁸ con unos 2.300 seguidores a través de la que da visibilidad a sus actividades y sus posicionamientos. La entidad trabaja con el FCDO en el desarrollo de contenidos para sus propias redes sociales. El FCDO también ha apoyado la publicación de blogs del personal LGTBI en sitios web públicos y ha facilitado entrevistas con medios de comunicación británicos.

La actividad de FLAG ha sido desde sus orígenes muy relevante. Aunque el subsecretario del FCO dio en 1998 su consentimiento a su creación, según reconoce uno de sus fundadores, el grupo tuvo que lidiar en sus comienzos con un entorno muy hostil (Drew, 2018). Y ello a pesar de que ya en julio de 1991 el entonces primer ministro John Major había levantado la prohibición que impedía a homosexuales trabajar en el servicio exterior. En el ámbito interior, la labor de FLAG permitió que en 1999 se pusiera fin a la práctica del “etiquetado amarillo” de los expedientes del personal LGTBI, que dejó de ser considerado un riesgo para la seguridad por el único motivo de su orientación sexual (o identidad de género). En 2015, el FCO se fijó el objetivo de que el 6 por ciento del personal directivo se autoidentificara como LGTBI en 2019, evitando así que la orientación sexual y/o la identidad de género sean un menoscabo para la carrera profesional. Según los datos del FCO, a 31 de marzo de 2019, la cifra real era del 4,3 por ciento (FCO, 2020).

En febrero de 2020, el FCO, en colaboración con FLAG, adoptó una nueva política integral destinada a apoyar al personal trans y de género diverso. En paralelo, las embajadas británicas realizan gestiones para que las autoridades de terceros países acepten la acreditación como familiares de las parejas de hecho del mismo sexo del personal del servicio exterior y les permitan acceder al mercado de trabajo local. Esta última cuestión y la difícil situación en la que se encuentra el personal contratado local LGTBI en algunos países son dos de los ámbitos en los que sigue trabajando FLAG (Drew, 2018). En el ámbito exterior, la promoción de los derechos LGTBI se ha convertido en una parte fundamental del trabajo diario del personal del servicio exterior británico. En 2013, la entidad consiguió que la bandera arcoíris ondeara por primera vez, en fechas señaladas, en la sede del FCO y desde 2016 lo hace en toda la red diplomática. Desde 2018, también se ha añadido la bandera trans. Más recientemente destaca el apoyo a la copresidencia británico-argentina de la Coalición para la Igualdad de Derechos.

8. https://twitter.com/FCDO_FLAG [Última consulta: 4 de junio de 2021]

ALGO

ALGO es la *Association LGBT+ du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères* de Francia. Las iniciales proceden de la denominación *Association des Lesbiennes et Gays du quai d'Orsay*, que se constituyó formalmente como asociación en 2007, en un contexto mucho más favorable del que vivieron en sus primeros años *glifaa* o FLAG, pero en el que la situación distaba de ser óptima al persistir actitudes homófobas en diversos ámbitos (Jauvert, 2016). ALGO está abierta a todas las personas que, independientemente de su orientación sexual, identidad de género o lugar de trabajo están interesadas, directa o indirectamente, en sus acciones.

Los objetivos de ALGO, que se concretan en sus estatutos, consisten en: a) promover, dentro del Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores, la igualdad de derechos para todas las personas, independientemente de su orientación sexual o identidad de género; b) velar por que se respeten dichos derechos; c) luchar contra cualquier forma de exclusión, discriminación, sexismo e injusticia basada en la orientación sexual, la identidad de género o la serología; d) luchar contra el aislamiento, primera consecuencia de la discriminación; e) escuchar, ayudar y proporcionar apoyo legal; f) impulsar la solidaridad y la convivencia entre sus miembros mediante la organización de actividades culturales o festivas; g) ayudar a las personas que descubren su orientación sexual o identidad de género y a sus familiares; h) participar en actividades de prevención del VIH, las enfermedades de transmisión sexual, los cánceres ginecológicos, los intentos de suicidio de personas LGTBI y cualquier forma de marginación; i) participar activamente en una federación de asociaciones profesionales con los mismos fines.

La afiliación se puede realizar directamente a través de su sitio web o a través de correo electrónico. La cuota anual para los afiliados es de 16 euros, que asciende a 30 euros en caso de parejas y se reduce a 5 euros para quienes acaban de ingresar al Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores u otros departamentos ministeriales. La cuota para los becarios es gratuita. También se permite la vinculación a ALGO sin necesidad de afiliarse y, por tanto, de pagar la cuota anual, aunque este tipo de membresía no da derecho de voto ni permite ocupar cargos directivos.

La asociación, al igual que ocurre con *glifaa*, opera gracias al trabajo voluntario de sus miembros. El consejo de administración, elegido anualmente por los afiliados reunidos en asamblea general, es el máximo órgano de la organización. Se reúne por lo menos una vez al trimestre. Los miembros fundadores de la entidad son invitados a sus reuniones, con voz pero sin voto. Existe también una junta directiva (articulada alrededor de una presidencia, una secretaría y una tesorería), a la que corresponde la implementación de las decisiones y la gestión de los asuntos corrientes. La junta es elegida por la asamblea general entre los miembros del consejo de administración. En 2020, las elecciones se celebraron por primera vez por vía electrónica y se eligió a la primera mujer presidenta. Este procedimiento de votación se integrará próximamente en los estatutos para que pueda ser utilizado en todos los procesos electorales. En coherencia con el principio general de que la membresía de ALGO está abierta a todas las personas independientemente de su orientación sexual, identidad de género o lugar de trabajo, personas no LGTBI que forman parte de la asociación también participan en las reuniones de sus órganos decisorios.

Junto a las acciones informativas, de apoyo, de acompañamiento y de consejo al personal LGTBI, ALGO desarrolla actividades de promoción, concienciación y formación en el ministerio (seminarios, debates, eventos sociales, etc.) y acciones para impulsar la promoción y defensa tanto de los derechos del personal LGTBI en

el seno del servicio exterior francés como de las personas LGTBI en terceros países. La asociación mantiene una interlocución directa con los niveles directivos de los servicios centrales del ministerio y de las oficinas en el exterior (Renaud, 2011). Además, trabaja de forma coordinada con la asociación francesa de cónyuges del personal del servicio exterior (Association française des conjoints d'agents, AFCA) para acompañar de la mejor forma posible a los miembros LGTBI en su instalación en el exterior.

La entidad dispone de un perfil en Twitter con unos 550 seguidores que se actualiza periódicamente⁹. Cuenta también con un sitio web¹⁰ que no se actualiza desde el mes de julio de 2020, cuando se publicó la última "Lettre d'info". Tampoco se da publicidad a ninguna actividad, dentro del apartado "Événements et convivialités", desde marzo de 2020. En estos momentos, la asociación está desarrollando un nuevo sitio web.

La labor de ALGO ha permitido sentar las bases para que desde el ministerio se refuerce, en especial desde abril de 2020, el acompañamiento al personal LGTBI en el exterior y la lucha contra las discriminaciones que sufre en determinados países. Además, se ha mejorado significativamente la visibilidad de las personas LGTBI en el Quai d'Orsay mediante acciones de impacto como el reparto, con motivo del Día internacional contra la Homofobia, la Transfobia y la Bifobia de 2019, de cordones con los colores del arcoíris para colgar las tarjetas acreditativas del personal.

Globe-MAE

Globe-MAE nació en diciembre de 2013 como grupo de coordinación informal del personal LGTBI del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional de Italia. Reúne desde entonces al personal diplomático, administrativo y técnico LGTBI del departamento, incluido el personal jubilado. En julio de 2016 se constituyó formalmente como una asociación italiana.

La entidad tiene el doble objetivo de luchar contra cualquier forma de discriminación de las personas LGTBI en el seno del ministerio y de asegurar que este, en sus políticas, promueva los derechos de las personas LGTBI, de modo que Italia se sitúe al frente de la promoción de los derechos de las personas LGTBI en las relaciones internacionales multilaterales y bilaterales. Desde la adopción en 2016 de la Ley de Uniones Civiles en el país, la asociación se centra más en asistir a las personas LGTBI que tienen problemas en sus propios países debido a su orientación sexual y en promover que Italia adopte una posición firme en relación con aquellos países cuyos Gobiernos violan los derechos básicos de las personas LGTBI.

En estos momentos, Globe-MAE cuenta con unos setenta miembros. La cuota anual para quienes pertenecen a la carrera diplomática es de 50 euros anuales, mientras que para el personal administrativo y técnico la cuota se reduce a 30 euros. La asociación dispone de una asamblea general, que elige periódicamente a una junta directiva. Esta, a su vez, escoge a las personas encargadas de ejercer la presidencia, la vicepresidencia y la secretaría ejecutiva de la entidad.

9. https://twitter.com/Algo_MEAE [Última consulta: 4 de junio de 2021]

10. <http://www.algo.asso.fr> [Última consulta: 4 de junio de 2021]

Globe-MAE mantiene un contacto estrecho con la dirección del ministerio, a quien hace llegar sus peticiones y con la que colabora en el diseño de sus acciones en foros como la Coalición para la Igualdad de Derechos, el Core Group LGTBI de las Naciones Unidas o el Fondo de Igualdad Mundial. En paralelo, organiza talleres y coordina acciones con la red diplomática italiana a favor de italianos y extranjeros en situación de necesidad. También trabaja en colaboración con instituciones y otras organizaciones italianas e internacionales defensoras de los derechos de las personas LGTBI.

La asociación no tiene sitio web ni cuenta en Twitter, pero sí que dispone desde 2017 de una página de Facebook, con algo más de 200 seguidores¹¹, que, aunque no mantiene una actividad constante, le permite dar cierta visibilidad a sus actividades y posicionamientos.

Los logros de Globe-MAE, a pesar de no tener un largo recorrido, han sido notables. Antes de la adopción de la Ley de Uniones Civiles de 2016, la entidad consiguió que el ministerio modificara las reglas de expedición de pasaportes diplomáticos para el personal LGTBI, de modo que se incluyera a sus familiares, incluso en el supuesto de que no estuviesen casados de acuerdo con la legislación italiana. Con el tiempo, Globe-MAE se ha convertido también en una asociación de referencia para las organizaciones LGTBI italianas que trabajan en la asistencia de personas LGTBI en el extranjero. La entidad recibe periódicamente peticiones de ayuda, habiendo incluso contribuido con sus propios fondos a repatriar a personas de nacionalidad italiana que se hallaban en el extranjero en situación de dificultad como consecuencia de su orientación sexual.

Redes, plataformas y grupos informales de personal LGTBI en los servicios exteriores de otros países del mundo

Además de Estados Unidos, Reino Unido, Francia e Italia, en los últimos años han sido varios los países europeos, de Iberoamérica y de la región Asia-Pacífico en los que se han constituido redes, plataformas y grupos informales para defender los intereses del personal LGTBI de sus servicios exteriores y de sus familiares. Es el caso de la alemana Rainbow, la holandesa Out There, la red informal irlandesa del personal LGTBI del servicio exterior, la neozelandesa Rainbow Network, la australiana DFAT LGBTI Network, la canadiense GAC LGBTQ2+ Pride Network o el Grupo EXEDRA argentino.

La más antigua de estas redes, la alemana Rainbow, se constituyó en 1994, mientras que la neozelandesa Rainbow Network se articuló en 2015 a partir de la Gay and Lesbian Network, que desde mediados de los años 1990 operaba dentro de la Red de Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio. La más reciente de estas plataformas es la red irlandesa, que se estableció entre 2018 y 2019.

Estas entidades suelen tener un doble objetivo: por un lado, luchar contra cualquier forma de discriminación de las personas LGTBI en el seno de los distintos ministerios y, por el otro, asegurar que las políticas exteriores de

11. <https://www.facebook.com/GlobeMAE> [Última consulta: 4 de junio de 2021]

sus países promuevan los derechos de las personas LGTBI, asesorando a los órganos competentes de los respectivos departamentos ministeriales. La DFAT LGBTI Network también trabaja expresamente por la inclusión de las cuestiones LGTBI en la programación de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria de Australia. En cambio, la red irlandesa, a diferencia de las demás, se centra fundamentalmente en el primero de los objetivos, de carácter interno.

El número de personas que agrupan estas redes, plataformas y grupos se sitúa entre varias decenas de personas y los dos centenares de miembros de la alemana Rainbow. Suelen estar abiertas tanto al personal fijo, con independencia de su categoría, de los servicios centrales y la red exterior, como al personal destacado temporalmente en los ministerios de Asuntos Exteriores. En el caso de Australia, según los datos obtenidos en una encuesta de 2018, un 5 por ciento del personal del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio (DFAT, en inglés) se identifica como LGTBI (DFAT, 2019). En el caso de GAC LGBTQ2+ Pride Network, también incluye a personal que no forma parte propiamente del servicio exterior canadiense.

A pesar de no estar constituidas formalmente como organizaciones, estas entidades disponen habitualmente de órganos directivos cuyos integrantes se encargan de conducir de forma voluntaria sus trabajos. La neozelandesa Rainbow Network es dirigida por un grupo de coordinadores y la australiana DFAT LGBTI Network cuenta con un Comité para el que son elegibles todos sus miembros. La alemana Rainbow o la red irlandesa no cuentan con un órgano directivo elegido, siendo coordinados sus trabajos por un equipo reducido compuesto por varias personas. La canadiense GAC LGBTQ2+ Pride Network tampoco celebra elecciones para elegir a sus copresidencias, pero estas elaboran un plan de trabajo que se somete cada año a consulta de sus miembros.

Todas estas redes, plataformas y grupos operan de forma muy similar a como lo hacen organizaciones como *glifaa*, FLAG, ALGO o Globe-MAE. En este sentido, mantienen relaciones muy fluidas con sus respectivos ministerios de Asuntos Exteriores. Así, por ejemplo, la canadiense GAC LGBTQ2+ Pride Network está presente en el Consejo para la Diversidad e Inclusión del Departamento e incluso dispone de un pequeño presupuesto que le facilita este último. La red irlandesa también financia sus actividades con fondos del Departamento de Asuntos Exteriores de Irlanda. En el caso de Australia, el propio DFAT reconoce en su *Estrategia LGTBI para el lugar de trabajo 2018-2021* el importante papel que desempeña DFAT LGBTI Network (DFAT, 2019). Además, todas estas entidades suelen organizar y participar en eventos de visibilidad, sociales, festivos y reivindicativos, tanto en las respectivas capitales como en el exterior.

En cambio, la presencia en internet y en las redes sociales de todas estas redes, plataformas y grupos es más bien reducida y, por tanto, su visibilidad es limitada. Ninguna de ellas dispone de página web propia o cuenta en Twitter. Solo la alemana Rainbow¹² y la holandesa Out There¹³ tienen página de Facebook, con cerca de 600 y 400 seguidores respectivamente. En el caso alemán, la página se actualiza muy esporádicamente. Por su parte, el Grupo EXEDRA argentino tiene un perfil en Instagram con unos 700 seguidores, pero tampoco se actualiza con demasiada regularidad¹⁴.

12. <https://www.facebook.com/rainbowaa> [Última consulta: 4 de junio de 2021]

13. <https://www.facebook.com/outthere.bz> [Última consulta: 4 de junio de 2021]

14. <https://www.instagram.com/grupo.exedra> [Última consulta: 4 de junio de 2021]

En cualquier caso, estas entidades, de la misma forma que *glifaa*, FLAG, ALGO o Globe-MAE, contribuyen con su trabajo tanto a la mejora de la situación del personal LGTBI en los servicios exteriores de sus respectivos países como a la inclusión de la dimensión LGTBI en sus políticas exteriores. En el caso alemán, Rainbow logró que en 2001 se aprobara una normativa antidiscriminación en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, ha conseguido que la acreditación de parejas del mismo sexo del personal LGTBI se incluya en cualquier nuevo acuerdo recíproco con terceros Estados y también ha logrado que las parejas del mismo sexo reciban el mismo trato y los mismos beneficios económicos que las heterosexuales. En Nueva Zelanda, destaca la adopción de la *Estrategia de Diversidad e Inclusión 2018-2028* o el trabajo desarrollado para conseguir que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio obtenga la certificación "Rainbow Tick", que se otorga a las organizaciones que comprenden y acogen la diversidad sexual y de género. En el caso australiano, en 2018 fue nombrado un representante LGTBI de nivel viceministerial ("LGBTI Champion"), que depende directamente de la ministra de Asuntos Exteriores y Comercio, y destaca asimismo la aprobación de la *Estrategia LGTBI para el lugar de trabajo 2018-2021*. También en Canadá existe un representante LGTBI nombrado por el viceministro ("Champion for LGBTQ2+").

ExteriorEsDiverso

ExteriorEsDiverso es la plataforma formada por el personal y las familias LGTBI del servicio exterior de España. Agrupa, por tanto, a personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) y del resto de departamentos ministeriales y entidades que integran el servicio exterior español, además de sus familiares. Se constituyó el 17 de mayo de 2019, con motivo del Día Internacional contra la Homofobia, la Transfobia y la Bifobia. Es, por tanto, la más joven de las entidades analizadas.

La plataforma tiene dos objetivos principales. Por un lado, la defensa de la igualdad de trato a los miembros LGTBI del servicio exterior y a sus familias, mediante la promoción y el complemento de las acciones del MAUC dirigidas a proporcionar información y apoyo sobre la acreditación de familiares, la conciliación de la vida profesional, familiar y personal, la situación de las personas LGTBI en los diferentes países de destino o la igualdad de trato en los convenios de trabajo para los cónyuges y parejas de hecho LGTBI. Por otro lado, su segundo objetivo consiste en la promoción y protección de los derechos y la dignidad de las personas LGTBI en la acción exterior de nuestro país, mediante el apoyo de acciones que promuevan el debate, la formación y la concienciación pública sobre el respecto de la diversidad en el servicio exterior español, y que defiendan la dignidad y los derechos de las personas LGTBI y su incorporación activa en la política exterior española. Las prioridades de la plataforma para el periodo 2020-2021 consisten en trabajar por la conciliación, en concreto, para garantizar el derecho a una cobertura sanitaria adecuada en el exterior para cónyuges, parejas y familiares que les permita seguir trabajando y cotizando; promover acciones en el ámbito consular, incluido el matrimonio igualitario; impulsar un mayor liderazgo y protagonismo de España en los debates sobre los asuntos LGTBI en el plano internacional y una mayor inclusión de estos asuntos en los contactos bilaterales; reforzar el apoyo a asociaciones LGTBI y a personas defensoras de derechos humanos que trabajen en este ámbito a través de las políticas españolas de derechos humanos y de cooperación internacional; y asegurar la debida protección a personas perseguidas por su orientación sexual o identidad de género que busquen refugio en nuestro país.

ExteriorEsDiverso agrupa a más de un centenar de personas. Durante sus primeros dos años de existencia, la organización ha operado fundamentalmente a través del impulso de varios de sus fundadoras y fundadores junto con otras personas voluntarias, pero en mayo de 2021, fruto de una consulta entre su membresía, se acordó avanzar hacia una estructura informal más articulada, mediante el establecimiento de un órgano de coordinación colegiado, renovable con carácter anual, y de varios grupos de trabajo sectoriales o temáticos, pero sin que la entidad se constituya como asociación formal.

Para la consecución de sus objetivos, la plataforma mantiene una relación muy estrecha con las unidades competentes de la Administración General del Estado y, en particular, del MAUC, entre las que destaca la Unidad de Apoyo a las Familias. Desde su constitución, se han celebrado varias reuniones entre representantes de ExteriorEsDiverso y las personas al frente del ministerio, las secretarías de Estado y la subsecretaría. Además, la plataforma mantiene alianzas con otras entidades, como la Asociación de Familias de Diplomáticos y Funcionarios del Servicio Exterior.

En el ámbito de la comunicación, la entidad no posee sitio web, pero dispone de una activa cuenta de Twitter que le permite dar visibilidad a sus actividades y posicionamientos y que es de hecho la segunda más popular de las cuentas analizadas en este estudio, con alrededor de 1.800 seguidores¹⁵. Por otro lado, como vía de comunicación novedosa, que no existe en el resto de las organizaciones, la plataforma dispone de un canal de YouTube¹⁶, si bien se actualiza con menor frecuencia.

A pesar de ser una entidad joven, la labor de ExteriorEsDiverso ha permitido en poco tiempo avanzar en el establecimiento de un protocolo para la acreditación de los cónyuges del mismo sexo y parejas de distinto y del mismo sexo en el exterior; la inclusión del concepto de familia reconocido por la legislación española en los nuevos convenios sobre el ejercicio de actividades remuneradas de familiares del personal destinado en el exterior; el cambio de los formularios de los Registros Civiles consulares para hacerlos más inclusivos; la modificación de la doctrina para facilitar la inscripción de los hijos e hijas de parejas formadas por mujeres en los Registros Civiles; y, más recientemente, la aprobación de un protocolo de atención a personas trans en la red consular española.

CONCLUSIONES

El análisis de todas estas organizaciones nos permite extraer una serie de conclusiones en relación con sus funciones, su organización y estructura, su funcionamiento, su política de comunicación y los resultados de su actuación.

En primer lugar, las organizaciones LGTBI de los servicios exteriores de los países de nuestro entorno suelen tener, como hemos podido comprobar, un doble objetivo: una dimensión interna, dirigida a luchar contra cualquier forma de discriminación en el trabajo y a facilitar el trabajo de las personas LGTBI en el servicio exterior, y otra dimensión externa, orientada a promover los derechos de las personas LGTBI en todo el mundo.

15. <https://twitter.com/ExteriorDiverso> [Última consulta: 4 de junio de 2021]

16. <https://www.youtube.com/channel/UCJ8tjWHPMX8wkOuTnGSjL9Q> [Última consulta: 4 de junio de 2021]

En segundo lugar, existen fundamentalmente dos tipos de organizaciones en función de su articulación jurídica y su estructura. En los casos estadounidense, francés e italiano, *glifaa*, ALGO y Globe-MAE operan como asociaciones constituidas formalmente con arreglo al marco normativo vigente. Entre ellas se encuentra la organización con más miembros: *glifaa*, con alrededor de un millar de asociados. En cambio, las demás entidades analizadas operan como redes, plataformas o grupos informales, incluida la británica FLAG, con más de seiscientos miembros. Varias de estas organizaciones, con independencia de su forma jurídica, disponen de unos órganos directivos de carácter electivo y de un trabajo estructurado que se discute con todos los miembros. ExteriorEsDiverso acaba de articular un órgano de coordinación en línea de los que existen en buena parte de las entidades examinadas. En cualquier caso, como hemos visto, la experiencia pone de manifiesto que el trabajo de las redes, plataformas y grupos menos articulados es tan efectivo como el de las asociaciones formalmente constituidas, si bien la falta de un presupuesto propio impide a muchas de estas entidades impulsar acciones como las que llevan a cabo ALGO, Globe-MAE y, sobre todo, *glifaa*, con su programa de subvenciones de actividades en el extranjero.

En tercer lugar, como pone de manifiesto este análisis, estas organizaciones trabajan en estrecho contacto con las instituciones a las que pretenden influir. De hecho, las direcciones de correo electrónico oficiales de organizaciones como la francesa ALGO, la alemana Rainbow o la española ExteriorEsDiverso son proporcionadas directamente por los respectivos ministerios de Asuntos Exteriores; y la británica FLAG, la canadiense GAC LGBTQ2+ Pride Network o la red informal irlandesa cuentan, como hemos visto, con un pequeño presupuesto que les facilitan, respectivamente, el FCDO, el Departamento de Asuntos Globales Canadá y el Departamento de Asuntos Exteriores irlandés. En paralelo, hay que tener en cuenta la posibilidad de que la carrera profesional de algunos de los miembros de estas entidades, además de depender de su hoja de servicios, pueda llegar a verse condicionada también en algún momento por su relación con el equipo ministerial directivo de turno, entre otras cosas por ser habitual que los puestos en los distintos servicios exteriores se provean por el sistema de libre designación. Todo ello puede tener el efecto no deseado de reducir en algunos momentos los niveles de independencia en las acciones de algunas de estas organizaciones o de sus miembros.

En cuarto lugar, la visibilidad de sus actividades es clave para todas estas entidades. Como hemos visto, *glifaa* y ALGO disponen de su propio sitio web, aunque solo *glifaa* lo actualiza con relativa frecuencia. *glifaa*, FLAG, ALGO y ExteriorEsDiverso disponen de cuentas de Twitter, que son de hecho los principales canales de comunicación a través de los que dan visibilidad a sus actividades y posicionamientos. Por otro lado, solo *glifaa*, Globe-MAE, Rainbow y Out There disponen de páginas en Facebook, mientras que únicamente *glifaa* y el Grupo EXEDRA tienen perfil en Instagram. ExteriorEsDiverso es la única entidad con canal en YouTube.

En quinto lugar, como hemos podido constatar, la actuación de estas organizaciones ha tenido importantes resultados en sus respectivos países. Aunque no es fácil medir la contribución exacta de estas entidades en la promoción y desarrollo de políticas antidiscriminatorias en el seno de las instituciones que conforman los distintos servicios exteriores –al llevar a cabo muy buena parte de sus acciones en contacto directo, y muchas veces discreto, con los responsables de las principales unidades competentes–, su aportación en este ámbito está fuera de duda. Ahora bien, hay quienes critican que sean precisamente estas organizaciones y el trabajo de sus integrantes el que haga que los puestos de trabajo en el exterior acaben siendo más aptos para el personal LGTBI, sin que en muchas ocasiones se registre un cambio real en las políticas, en las prácticas y en la cultura de las instituciones, que es lo que verdaderamente se debería perseguir (Lewis, 2017). En relación con la dimensión

externa, las actividades impulsadas por estas entidades en su condición de grupos de presión contribuyen sin duda a sensibilizar a los gobernantes sobre la necesidad de reforzar su implicación en la promoción de la igualdad, la inclusión y la diversidad y en la lucha contra cualquier tipo de discriminación contra personas LGTBI en terceros países, en el diseño de medidas especiales de acompañamiento a sus connacionales LGTBI residentes en el extranjero y en el apoyo a defensores de los derechos humanos LGTBI.

En definitiva, este análisis ha permitido identificar, si no a todas, a la mayor parte de las asociaciones formales que existen en el mundo, así como de las redes, plataformas y grupos informales que se han constituido en los últimos años. Algunas de estas entidades mantienen sólidos vínculos entre sí, como sucede entre *glifaa* y FLAG. Sin embargo, existe un amplio margen para fortalecer las interacciones entre ellas, dirigidas a compartir buenas prácticas, promover líneas de trabajo conjuntas y aprovechar las consiguientes sinergias, de modo que aumente así la visibilidad de su trabajo. Todo ello podría contribuir, sin duda, a impulsar el surgimiento de entidades similares, en aquellos países en los que todavía no existen, para acompañar los necesarios procesos de transformación de sus propios servicios exteriores.

NOTA METODOLÓGICA

En este análisis solo se incluyen las asociaciones formalmente constituidas, así como las redes, plataformas y grupos informales que reúnen al personal LGTBI de los servicios exteriores de los diferentes países del mundo. No constan las asociaciones de personal diplomático; los sindicatos genéricos, con o sin secciones específicas LGTBI; ni las organizaciones LGTBI genéricas. La recopilación de la información que permitió la elaboración de este capítulo fue realizada entre los meses de marzo y mayo de 2021 y se refiere a un total de 188 países.

Los autores circularon inicialmente un cuestionario a las Misiones Diplomáticas de los países de la Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comunidad Iberoamericana acreditadas en España. Se obtuvieron 27 respuestas. En paralelo, contactaron a las misiones diplomáticas de España en el resto de países del mundo. Se obtuvieron respuestas relativas a un total de 137 países. En una segunda fase, circularon el cuestionario a las misiones diplomáticas de España acreditadas en los países de la UE, OCDE y Comunidad Iberoamericana cuyas misiones diplomáticas en Madrid no habían respondido al correo electrónico inicial. Se obtuvieron 23 respuestas. Por último, los autores contactaron a todas las asociaciones formalmente constituidas y a las redes, plataformas y grupos informales identificados y obtuvieron información directa de *glifaa*, FLAG (a través de la Embajada del Reino Unido en Madrid), ALGO, Globe-MAE, Rainbow, GAC LGBTQ2+ Pride Network, la red informal LGTBI del servicio exterior irlandés y ExteriorEsDiverso.

Los países que cubre el estudio son los siguientes: Afganistán, Albania, Alemania, Andorra, Angola, Antigua y Barbuda, Arabia Saudí, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bahréin, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Belice, Benín, Bielorrusia, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botsuana, Brasil, Brunéi, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Bután, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Canadá, Catar, Chad, Chile, China, Chipre, Colombia, Corea, Corea del Norte, Costa de Marfil, Costa Rica, Croacia, Cuba, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Esuatini, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Fiyi, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Granada, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irán, Iraq, Irlanda, Islandia,

Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazajstán, Kenia, Kirguistán, Kiribati, Kuwait, Laos, Letonia, Líbano, Liberia, Libia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malasia, Malawi, Maldivas, Mali, Malta, Marruecos, Mauritania, México, Micronesia, Moldavia, Mónaco, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nauru, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Países Bajos, Pakistán, Palaos, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ruanda, Rumanía, Rusia, Samoa, San Cristóbal y Nieves, San Marino, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santa Sede, Santo Tomé y Príncipe, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Siria, Somalia, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Sudán del Sur, Suecia, Suiza, Surinam, Tailandia, Tanzania, Tayikistán, Timor Oriental, Togo, Tonga, Trinidad y Tobago, Túnez, Turkmenistán, Turquía, Tuvalu, Ucrania, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yemen, Yibuti, Zambia y Zimbabue.

BIBLIOGRAFÍA

Department of Foreign Affairs and Trade (2019): *Lesbian, Gay, Bisexual, Trans or Gender Diverse and/or Intersex (LGBTI) Workplace Strategy 2018-2021*. Disponible en <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/lgbti-workplace-strategy-2018-21.pdf> [Consulta: 15 de mayo de 2021]

Drew, J. (2018): "FLAGG at 20: reflections from the founders of the FCO's LGBT+ staff association", FCDO Editorial. Disponible en <https://blogs.fcdo.gov.uk/fcoeditorial/2018/12/03/flagg-at-20-reflections-from-the-founders-of-the-fcos-lgbt-staff-association> [Consulta: 27 de marzo de 2021]

Foreign & Commonwealth Office (2020): *Foreign and Commonwealth Office (FCO) Diversity and Equality Report 2018-19*. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/856459/FCO_Diversity_and_Equality_Report_201819.pdf [Consulta: 27 de marzo de 2021]

Jauvert, V. (2016): *La face cachée du Quai d'Orsay*, París, Éditions J'ai Lu.

Jennings, M. y Stevenson-Yang, A. (1992): "Gays in the Foreign Service", *The Foreign Service Journal*, pp. 40-49. Julio.

Kessler, M.C. (2014): *Les Ambassadeurs*, París, Presses de Sciences Po.

Lewis, Nathaniel M. (2017): "Queer Social Reproduction: Co-Opted, Hollowed Out, And Resilient", *Society and Space*. Disponible en <https://www.societyandspace.org/articles/queer-social-reproduction-co-opted-hollowed-out-and-resilient> [Consulta: 6 de marzo de 2021]

Ministry of Foreign Affairs and Trade (2018): *Diversity and Inclusion Strategy 2018-2028*. Disponible en https://www.mfat.govt.nz/assets/About-us-Corporate/MFAT-corporate-publications/Diversity-and-inclusion/MFAT_Diversity-+-Inclusion-Strategy-Booklet-FINAL-19Jun.pdf [Consulta: 15 de mayo de 2021]

Museo Nacional de Diplomacia Americana, *glifaa: Serving with Pride. The History of LGBT+ Pride in Foreign Affairs Agencies*. Disponible en <http://diplomacy.state.gov/explore-online-exhibits/glifaa-serving-with-pride> [Consulta: 14 de marzo de 2021]

Renaud, F. (2011): *Les diplomates. Derrière la façade des ambassades de France*, París, Nouveau Monde Éditions.

Southern, J. (2017): "Homosexuality at the Foreign Office 1967-1991", *History Notes: Issue 19*. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/624720/homosexuality-at-the-foreign-office-1967-1991.pdf [Consulta: 27 de marzo de 2021]

EXTERIORES DIVERSO: LA DIVERSIDAD EN NUESTRO SERVICIO EXTERIOR

Jaime Iglesias y Álvaro Vermoet

España aprobó en el año 2005 la reforma legal que permitió la celebración de matrimonios entre personas del mismo sexo con absoluta igualdad jurídica respecto de los matrimonios entre personas de distinto sexo, incluyendo el derecho de adopción conjunta de hijos. De hecho, España fue el tercer país del mundo en aprobar este matrimonio y el primero que estableció la igualdad total en lo relativo a la adopción. Fue, con ello, pionera a nivel global, adelantándose una década a países como Francia, Alemania, Reino Unido o Estados Unidos y siendo desde entonces un país de referencia en la materia.

Sin embargo, y a diferencia de otros países que han sido mucho más lentos en el reconocimiento y protección de los derechos de las personas LGTBI, el servicio exterior español carecía de una organización que abordase de manera estructurada las problemáticas asociadas a nuestra incorporación a un destino en el extranjero, y no precisamente por falta de necesidad. La plena igualdad jurídica de las parejas del mismo sexo no se ha traducido hasta hace poco – y aun hoy no de forma plena – en protocolos o mecanismos de acompañamiento al ser destinados al exterior, especialmente en el procedimiento de acreditación ante el Estado receptor. Existía, pues, un enorme vacío al respecto, careciendo los funcionarios LGTBI y sus familias tanto de un grupo que asesorase en el proceso, como de una actuación por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) que fuera clara y plenamente coherente con el principio de igualdad jurídica que rige nuestro ordenamiento. En realidad, es la falta de esta actuación la que hacía necesaria la creación de un grupo de acción.

La cuestión principal que se plantea – asegurar a nuestras familias la posibilidad de vivir, estudiar y trabajar en el país de destino en las mismas condiciones que las parejas del mismo sexo y sus hijos – es, sin duda, compleja, porque está siempre condicionada al hecho de que el Estado receptor acepte el otorgamiento de ese estatuto y reconozca así, de un modo u otro, realidades familiares que pueden no solo no estar reconocidas en su ordenamiento, sino que pueden ser contrarias a su orden público, como es el caso de los Estados que aún persiguen y criminalizan a las personas LGTBI. Ello plantea una casuística tremendamente compleja donde no siempre será posible lograr la solución óptima: un reconocimiento pleno de nuestras familias y sus derechos, que se traduzca también en el objetivo de tratar de lograr la mejor acreditación y el mejor acomodo posible a nuestras familias.

Además de esta problemática, digamos, más técnica, nuestros servicios centrales adolecían de una interlocución clara en esta materia para los funcionarios y sus familias. Son diversas las unidades administrativas implicadas

en el procedimiento de decidir cómo acreditar a nuestras familias, qué gestiones hacer y a qué nivel con el Estado receptor, en qué medida aplicar el principio de reciprocidad ante peticiones similares de aquel Estado o qué grado de presión diplomática ejercer para lograr la acreditación. En todo lo anterior, por ejemplo, estarían implicadas, entre otras unidades, las responsables de Personal, de Cancillería, las direcciones políticas geográficas y nuestras embajadas en los países en cuestión.

Esto generaba – y sigue generando – gran dificultad al personal con parejas del mismo sexo destinado al exterior. Para empezar, esto supone que muchas veces acabamos presentándonos a nuestros nuevos jefes de Misión o superiores con un problema de partida: resolver la delicada cuestión de la acreditación de nuestras familias. Eso es solo el principio: a partir de ahí debemos recabar precedentes de otros casos de compañeras y compañeros del servicio exterior español o buenas prácticas de otros países que se hayan producido en esos mismos puestos, averiguar cuáles serían las perspectivas de éxito de una u otra forma de acreditación, etc. La tarea es aún más ardua para personal de otros ministerios u organismos que carecen de interlocución directa con las citadas unidades administrativas del MAUC. Todas estas gestiones hemos de realizarlas generalmente por nuestra cuenta, hasta hace muy poco a título puramente individual, lo cual supone un factor considerable de estrés añadido al proceso de mudanza e incorporación a un puesto.

Sin duda, esta falta de interlocución no obedece a un deseo de no ayudar o facilitar las cosas. Llegado el caso, todas las unidades administrativas de nuestros servicios centrales han hecho lo posible por encontrar soluciones. Sin embargo, se trata de un problema estructural para la aplicación del principio de igualdad que toda la carga de estas gestiones, internas y externas, recaiga sobre la persona afectada, cuando debería a estas alturas existir ya un protocolo articulado y de público conocimiento por el cual fuesen los servicios centrales quienes guiasen a dicha persona (empleada pública) y a su familia en cómo proceder para el país concreto al que van destinados, y quienes coordinasen todas las gestiones que resulten necesarias para garantizar que la estancia en el puesto puede realizarse de una manera digna y segura. Además, en muchas ocasiones España no ha ejercido toda la presión diplomática que hubiese sido posible, cuando la defensa de la protección jurídica de nuestras familias debería ser vital.

Es en este contexto y por estos motivos que, en el año 2018, un grupo de funcionarias y funcionarios del servicio exterior destinados en Madrid y de familiares decidimos impulsar la redacción de una carta dirigida a la subsecretaria del Ministerio de Asuntos Exteriores en la que señalábamos estas dificultades y la falta de un protocolo para hacer frente de manera estructural a las situaciones a las que nos enfrentábamos. La carta contó con el respaldo de un buen número de firmantes, que empezaron a actuar como un grupo informal del estilo de los que, como apuntábamos antes, nuestro país carecía. Ese grupo de firmantes de la carta a la subsecretaria empezó a coordinar unas primeras gestiones y a recabar más apoyos: de personal diplomático, pero también, cada vez más, de otros ministerios, además de sus parejas e hijos.

Logramos algunos éxitos iniciales muy significativos, especialmente la concienciación de nuestras autoridades respecto a las dificultades a las que nos enfrentábamos, pero también la solución a problemáticas existentes hasta entonces no resueltas (por ejemplo, la incorporación de fórmulas inclusivas de todo tipo de familias en los convenios que permiten el trabajo de los familiares del personal destinado en el exterior y el rechazo a firmar nuevos acuerdos con cláusulas discriminatorias). La maquinaria del Ministerio se puso en marcha y se requirió a nuestras embajadas que actualizaran los informes de puesto en lo relativo a la acreditación de parejas del mismo sexo y que hicieran gestiones al respecto con los servicios de protocolo del Estado ante el que están acreditadas.

Es una cuestión a la que aún hoy continuamos dando seguimiento, ya que no todas las embajadas están igual de sensibilizadas o formadas respecto a cómo proceder.

Tras esta primera etapa fundacional, dejó de tener sentido seguir presentándonos como el grupo de firmantes de aquella carta, y es por ello que acordamos darnos a conocer como una plataforma de personal LGTBI del servicio exterior de España y sus familias, y ello con el nombre de “ExteriorEsDiverso”, con el que queríamos también expresar la realidad diversa e inclusiva de nuestro servicio exterior. Nos presentamos al público acogidos por la Escuela Diplomática el 17 de mayo de 2019, aprovechando la conmemoración del Día Internacional contra la LGTBIfobia, en un acto que contó con la participación de miembros y simpatizantes de la plataforma, de representantes de partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil, así como de la subsecretaria y personal directivo del Ministerio de Exteriores. Pocos días después, abrimos cuenta en Twitter y, unos meses después, participamos en el Orgullo, inaugurando así lo que constituiría otro de los pilares del grupo: la participación en el debate público acerca del reconocimiento y protección de los derechos de las personas LGTBI desde una perspectiva internacional. Para ello, mantenemos abierta la interlocución tanto con grupos (formales o informales) de personal LGTBI del servicio exterior de otros países, como con otros colectivos y entidades de la sociedad civil tanto nacional como internacional.

ExteriorEsDiverso no solo creció en número, sino que también amplió sus fines a la vez que expandió significativamente la diversidad de perfiles y adscripciones profesionales de sus participantes contando cada vez con más con todo tipo de personal procedente del Instituto Cervantes, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), de las Oficinas Económicas y Comerciales, etc. Junto con la promoción de la igualdad de derechos para los trabajadores LGTBI de nuestro servicio exterior, comenzamos a trabajar en la mejora de la protección de los derechos de la ciudadanía española en el exterior a través de una asistencia consular sensible a la diversidad familiar, afectiva, sexual y de género, así como en la inclusión de los derechos de las personas LGTBI en nuestra política exterior, específicamente en ámbitos como las políticas de derechos humanos, de cooperación para el desarrollo, acción humanitaria o acción cultural.

En relación con la atención consular a españoles cabe destacar que ExteriorEsDiverso ha logrado que por fin, casi quince años después de la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo, los formularios de registro civil de nuestros consulados actualizasen el lenguaje para dar cabida a la realidad de las familias LGTBI y de las parejas del mismo sexo; logramos también facilitar a las parejas de mujeres la inscripción registral de sus hijos en el extranjero y promovimos la elaboración de un protocolo de atención a las personas transexuales e intersex en las oficinas consulares. Siguen existiendo desafíos, especialmente en lo relativo a la celebración de matrimonios entre personas del mismo sexo en el exterior, donde por razones poco claras (pero tal vez relacionadas con el carácter pionero del matrimonio igualitario en España) nuestro país tiene una posición mucho más rígida que otros de nuestro entorno a la hora de entender que no cabe celebrar estos matrimonios en ningún país que no los reconozca de forma expresa en su ordenamiento interno.

En materia de derechos humanos, la no discriminación por orientación sexual ya era una línea de trabajo de la Oficina de Derechos Humanos de Exteriores y, de hecho, España participaba desde hacía poco en el “LGBTI Core Group” en el seno de la ONU y apoyaba la labor del Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, creado en 2016 por el Consejo de Derechos Humanos. En los últimos años, se ha avanzado, asimismo, en muchos casos con el empuje de ExteriorEsDiverso, en potenciar la política de comunicación del MAUC en lo relativo a los derechos de

las personas LGTBI. Sin embargo, sigue quedando pendiente que España lidere iniciativas concretas al máximo nivel, en el campo multilateral, para la protección efectiva de los derechos de las personas LGTBI, y que esta acción se refleje con la misma ambición en las relaciones bilaterales con los distintos países.

Con la cooperación española la experiencia está siendo también positiva. La AECID firmó en 2019 la Declaración de Mérida, promovida por la Fundación Triángulo, en la que expresaba su compromiso con la protección de las personas LGTBI a través de la cooperación internacional, y está llevando a cabo actualmente una reflexión interna para identificar y desarrollar mecanismos específicos de ayuda a las personas LGTBI en países donde son especialmente vulnerables. En el campo cultural sobresale la iniciativa "Armarios Abiertos" de la AECID para potenciar la incorporación de la diversidad sexual y de género en la acción de nuestros centros culturales en el exterior. También el Instituto Cervantes ha mostrado su predisposición para reforzar la integración de la temática LGTBI en su programación educativa y cultural.

La Escuela Diplomática también ha participado en este esfuerzo colectivo. En primer lugar, promovió la inclusión de contenidos relativos a los movimientos sociales y a los derechos de las personas LGTBI en el temario de las oposiciones a la Carrera Diplomática; en segundo lugar, invitó a ExteriorEsDiverso a darse a conocer entre las nuevas promociones. El papel de centro de formación continua que desempeña la Escuela conlleva sin duda un importante potencial para seguir trabajando en este sentido.

Más allá de las especificidades propias del colectivo LGTBI, ExteriorEsDiverso también ha trabajado en cuestiones que afectan a los derechos de todas las parejas del personal en el exterior, del mismo o de distinto sexo, como el caso de la asistencia sanitaria a nuestras parejas. Hoy en día, el Estado solo ofrece cobertura médica a las parejas que dejen de cotizar a la Seguridad Social española; es decir, si la pareja del personal desea seguir cotizando en España (para su pensión, etc.), pierde automáticamente la cobertura sanitaria en el exterior que le correspondería como familiar dependiente. Y ello a pesar de residir habitualmente fuera de España y tampoco poder, por tanto, utilizar la sanidad pública española, lo que obliga a la pareja a contratar un seguro privado. Son múltiples las gestiones que ExteriorEsDiverso ha realizado en relación con este asunto, tanto con la Subsecretaría y la Unidad de Familias de Exteriores como con la dirección de MUFACE y la Secretaría General de Función Pública.

En un marco más general, ExteriorEsDiverso también ha participado activamente, entre otras, en las consultas públicas sobre los anteproyectos de Ley Orgánica para la igualdad de las personas LGTBI y para la no discriminación por razón de orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales y de Ley para la igualdad plena y efectiva de las personas trans, lanzadas por el Ministerio de Igualdad, así como en la redacción de la nueva Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 o del nuevo Reglamento de la Carrera Diplomática, donde por primera vez en la historia de nuestro servicio exterior se recogen medidas de acompañamiento sensibles a las realidades de la diversidad familiar.

Siguen siendo, pues, muchos los desafíos existentes, tanto en el seno de nuestra Administración como en la comunidad internacional en su conjunto y, por ello, es mucho aún el trabajo que tenemos por delante para lograr que nuestra política exterior refleje, de manera decidida, la diversidad de nuestro país y de nuestra sociedad. Sin embargo, lo cierto es que en apenas tres años ExteriorEsDiverso ha logrado resultados concretos y un notable éxito a la hora de concienciar a nuestras autoridades de la dificultad de las situaciones personales de muchas familias y del enorme vacío institucional al que se enfrentaban hasta ahora.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Cristóbal Alvear Garijo es licenciado en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla y máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Escuela Diplomática de Madrid. Es asesor legal e institucional para Asia Meridional y Sudeste Asiático desde 2008, habiendo sido anteriormente delegado de la Fundación Consejo España-India en Nueva Delhi. En el ámbito académico es profesor asociado de derecho comparado del IE Law School, coordinador del área de derecho de la Asociación Española de Estudios Interdisciplinarios sobre India, experto colaborador de Casa Asia Madrid y doctorando sobre constitucionalismo comparado y ejercicio de derechos fundamentales por parte de las personas LGTBI en Asia Meridional por la Universidad de Sevilla. Entre sus últimas publicaciones se encuentra “España-India 2020: Una reflexión conjunta sobre el pasado, presente y futuro de nuestras relaciones bilaterales”.

José Cantos es licenciado en Sociología por la Universidad «La Sapienza» de Roma y ha cursado estudios de postgrado en estrategias de comunicación en la Universidad Autónoma de Barcelona y de máster en gestión cultural en la Universitat Oberta de Catalunya. En la actualidad trabaja en el departamento de cultura del Instituto Cervantes de Roma, habiendo desempeñado con anterioridad funciones de asistente en la cátedra de política social de la Facultad de Sociología de la Universidad «La Sapienza», donde ha desarrollado trabajos de investigación en ámbitos relacionados con el turismo, la sanidad y la evaluación de los programas de cooperación internacional. Es miembro de la plataforma ExteriorEsDiverso desde el año 2020.

Sergio Colina Martín (Barcelona, 1985) es licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona y máster en Relaciones Internacionales. Ingresó en la Carrera Diplomática en el año 2011, y es autor de diversos artículos sobre políticas de desarrollo, acción humanitaria y cooperación internacional aparecidos en libros y revistas especializadas. Trabajó en la Subdirección General de Organismos Internacionales Técnicos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y ha sido consejero para políticas de desarrollo y relaciones con África, Caribe y el Pacífico en la Subdirección General de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, así como consejero en el Departamento de Cooperación con África Subsahariana y asesor en el Gabinete Técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En el exterior, ha prestado servicios en los Consulados Generales de España en Salvador de Bahía y en Rabat y al frente de la oficina consular de la Embajada de España en Japón. Actualmente trabaja en el Gabinete del Secretario General de las Naciones Unidas en Nueva York.

Laura García Alfaya es Cónsul General de España en Mánchester. Diplomática de carrera, ha dedicado los últimos años principalmente al ámbito consular, tanto en la sede central del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, donde ha trabajado en distintas subdirecciones de la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares, como en el exterior, donde se desempeñó como Cónsul en Nueva Delhi entre 2014 y 2016. También ha ocupado puestos consulares en misiones cortas en la Embajada de España en Camerún y en los Consulados Generales en Londres y en Argel en los últimos años. Además, entre 2013 y 2014 fue responsable de los asuntos consulares en la Oficina de Información Diplomática. Es miembro y fundadora de la plataforma ExteriorEsDiverso.

Mar Humberto Cardoso es especialista en cooperación para el desarrollo, igualdad de género y derechos de las mujeres. Inició su trayectoria en cooperación en Perú como voluntaria. Trabajó en la oficina regional andina de ONU Mujeres en Ecuador. Actualmente desarrolla su actividad profesional en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), donde ha trabajado en las oficinas técnicas de cooperación en Guinea Ecuatorial, Colombia, Bolivia y Paraguay.

Jaime Iglesias Sánchez-Cervera (Sevilla, 1983), cursó su licenciatura en Derecho en la Universidad de Sevilla y entró en la carrera diplomática española en 2008-2009. Ocupa, desde agosto de 2019, la Segunda Jefatura de España en Emiratos Árabes Unidos. Anteriormente, trabajó en la Oficina Humanitaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (2016-2019) y en el Departamento de África del Norte del Ministerio de Asuntos Exteriores (2014-2016). También ha estado destinado como Consejero del Presidente de Haití (2012-2014) en el marco de un programa de cooperación entre España y Haití, y en Bruselas (2009-2010), llevando asuntos de cooperación al desarrollo en la Representación de España ante la Unión Europea.

Santiago Jiménez (Madrid, 1978) es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y ha cursado estudios de Historia del Arte en esa misma Universidad. Accedió a la carrera diplomática en 2005 y desde entonces ha trabajado principalmente en la Oficina de Información Diplomática de ese Ministerio, llegando a ocupar el cargo de Subdirector General. Entre 2008 y 2012, ocupó el puesto de ayudante diplomático del Presidente del Gobierno, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno. En 2020 fue nombrado Director Adjunto del Gabinete del Vicepresidente Segundo, y actualmente es el Director del Gabinete de la Ministra de Derechos Sociales y Agenda 2030. Ha estado destinado en Camerún, Gambia, Egipto, Siria, Líbano y Emiratos Árabes Unidos.

Santiago Lozano López (Cádiz, 1983) ingresó en la carrera diplomática de España en 2015 y actualmente está destinado en la Embajada de España en Kuala Lumpur. Anteriormente ha formado parte de la Embajada de España en Islamabad, la Dirección General del Servicio Exterior y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Con anterioridad a su ingreso en la carrera diplomática trabajó en la Embajada de España en Nueva Delhi y en la Fundación Consejo España-Estados Unidos. Es licenciado en Economía por la Universidad de Sevilla y máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Escuela Diplomática de Madrid.

Xavier Martí Martí (Ulldecona, 1980) es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona e ingresó en la Carrera Diplomática en el año 2006. Ha estado destinado en los Consulados Generales de España en Lima (Perú) y São Paulo (Brasil) y en la Embajada de España en Nairobi (Kenia). En los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ha trabajado en la División de Emergencia Consular, ha sido Subdirector General Adjunto de Asuntos de Extranjería y ha dirigido los Gabinetes de la Subsecretaría y de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. En estos momentos desempeña el cargo de Director General para Iberoamérica y el Caribe.

Luis Melgar (Madrid, 1980), licenciado en Ciencias Políticas y máster en Gestión Cultural, trabajó en la Dirección General de Comunicación Exterior y ha sido subdirector general de Diplomacia Pública. Ha estado destinado en las Embajadas de España en Malabo, Caracas y Pekín. Es autor de diferentes artículos sobre diplomacia pública y marca-país publicados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y en el *Comillas Journal of International Relations*.

Marta Méndez Díaz (Madrid, 1977) es diplomática y ocupa actualmente el cargo de Subdirectora General Adjunta de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, ha estado destinada como Segunda Jefatura en las Embajadas de España en Jamaica y Namibia. Desde 2016, forma parte del equipo de la Oficina de Derechos Humanos, donde se ocupa de varias áreas temáticas y geográficas: no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género; empresas y derechos humanos; sanciones por violación de derechos humanos; derechos de la infancia y juventud; y seguimiento de la situación de los derechos humanos en Europa y América del Norte.

David Navarro García (Madrid, 1970), es licenciado en Derecho por la Universidad de Murcia y miembro de la carrera diplomática desde 1996. En los servicios centrales, ha desempeñado puestos en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la Secretaría de Estado para Iberoamérica y Casa Asia. En el exterior, ha desempeñado puestos en las Embajadas de España en Nicaragua, Chile y Corea, el Consulado General en Fráncfort y la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

Pablo Platas Casteleiro (Coruña, 1971). Diplomático desde 1999, ha estado destinado en Oriente Medio, Europa Oriental e Iberoamérica, especializándose en temas consulares, culturales y procesos de paz. Firme defensor del papel de la cultura como herramienta de política exterior y como elemento fundamental del desarrollo de las sociedades. Habla mal muchos idiomas, pero siempre logra hacerse entender.

Carla Ramos García (Vigo, 1988), nieta e hija de migrantes, creció entre la aldea y la ciudad, entre la costa atlántica y la montaña lucense. Escogió el clima de la Meseta para sus estudios superiores, y en la Universidad de Salamanca se licenció en Historia, Filología Árabe y Filología Hebrea y realizó un Máster en Estudios Medievales y Renacentistas. Esta combinación contribuiría a su partida rumbo a Jerusalén, donde reside en la actualidad, trabajando en la sección cultural del Consulado de España en esta ciudad.

José Ramos García (Campillo de Arenas, Jaén, 1985) estudio Derecho y Administración de Empresas en la Universidad Carlos III de Madrid. Diplomático de carrera desde 2017, desempeña desde agosto de 2020 el puesto de segunda jefatura en la Embajada de España en Dar es Salaam (acreditada ante Tanzania, Ruanda, Burundi y la Comunidad de África Oriental), encargado de los asuntos consulares y culturales. Previamente estuvo destinado en la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares, primero en la División de Emergencia Consular y posteriormente en la Subdirección General de Asuntos Jurídicos Consulares.

Gabriel Soto Balirac (Vigo, 1987) es licenciado en Publicidad y Relaciones Públicas por la Universidad de Vigo y máster en Gestión Internacional de Empresas por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. En el sector privado, ha trabajado desde el año 2007 en el ámbito de la comunicación y, posteriormente, como asesor en comercio internacional. En el sector público, ha sido técnico en inversiones y macroeconomía en la Oficina Económica y Comercial de España en Brasilia (Brasil) y, desde 2019, presta servicios en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación como funcionario de carrera.

José Pedro Torrubia (Pamplona, 1971) ingresó en la Carrera Diplomática en 2003 y ha estado destinado en las Embajadas de España en Ghana, en Croacia y en Suecia. En los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ha sido Consejero Técnico en el Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y en la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas, así como Oficial Mayor y Embajador en Misión Especial para Foros e Iniciativas Globales. Actualmente es Consejero en la Representación Permanente de España ante la OTAN.

Álvaro Vermoet Hidalgo (Madrid, 1987) es licenciado en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas. Ingresó en la Carrera Diplomática en 2014. Hasta 2018 fue jefe de área de Oriente Próximo en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. En el exterior ha desempeñado los cargos de secretario de Embajada en Malabo y cónsul general de España en Orán (2018-2021). y actualmente es la Segunda Jefatura de la embajada de España en La Paz. Ha sido Secretario General de la Asociación de Diplomáticos Españoles (ADE) y fue uno de los impulsores de ExteriorEsDiverso.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

EESD
Plataforma LGTBI
del Servicio Exterior