OXFAM Intermón

INFORME OXFAM INTERMON
19 Junio 2018

España y el desplazamiento global

Un análisis del cumplimiento de los *compromisos adquiridos por el gobierno y recomendaciones al nuevo ejecutivo.*

Un fenómeno que ha venido para quedarse

De la llegada de refugiados a la Agenda Europea de Migración

El verano de 2015 se recordará por las imágenes de cientos de miles de personas cruzando el Mediterráneo huyendo de la persecución, de la violencia y la pobreza, pero también buscando nuevas oportunidades para construirse un nuevo futuro. La que había sido hasta la fecha la principal vía de entrada, el peligroso Mediterráneo central, se desplazó a una ruta que resultó ser aún más mortal, desde Turquía a las islas griegas. Las continuas tragedias que se llevaron miles de vidas situaron esta cuestión en el centro del debate y de la opinión pública en aquel momento.[1] A la parálisis inicial de los líderes europeos se pasó a la definición de una agenda europea que marcaba claramente su objetivo: impedir las llegadas. Esta política ha venido para quedarse.

La Agenda Europea de Migración[2] que nació con el objetivo de tener un enfoque amplio ha fracasado en su implementación[3]. La Unión Europea (UE) y sus estados miembros han centrado todos sus esfuerzos en reducir la migración irregular y aumentar el control de fronteras, obviando crear vías legales y seguras, y garantizar los derechos de las personas que migran.

Personas en movimiento

Hoy las personas se mueven más de lo que lo han hecho jamás. El 3.3% de la población global se estima que vive fuera de su país de origen. Este porcentaje no parece ser muy elevado, pero sí lo es si se mira como tendencia. Concretamente, desde 1990 hay cerca de 100 millones de personas más que han migrado y 160 millones más desde 1970. Actualmente hay 244 millones de **migrantes.**[4]

Dentro de esta cifra se engloban los **refugiados**, que también cruzan fronteras, buscando un lugar seguro. Según las últimas cifras de ACNUR publicadas,[5] en 2016 el número asciende a 22.5 millones de personas, más de la mitad son menores de edad.

A lo largo de 2017, 30.6 millones de personas se han visto forzadas a salir de sus hogares.[6] No han cruzado fronteras, se han quedado dentro de su país, son los **desplazados internos**. Esta es la práctica habitual cuando una persona se ve de un día para otro obligado a huir. Es una media de 83.000 personas al día. La violencia o los desastres naturales son la causa.

11.8 millones de personas han huido de un conflicto en 2017, esta es la cifra más elevada jamás registrada. Las guerras de Siria, la República Democrática del Congo e Irak explican esta masa de movimiento. Entre las tres representan más de la mitad de la cifra total.

Los desastres climatológicos han provocado casi 19 millones de nuevos desplazados en 2017. El 90% de ellos provocados por inundaciones y ciclones tropicales. Como en años anteriores, aquellos países con alto riesgo de desastres en el sur de Asia, Asia Oriental, el Pacífico y las Américas se vieron afectados desproporcionadamente. Para quienes aún ponen en duda los efectos del cambio climático, se estima que solo los ciclones desplazarán a una media de dos millones de personas al año en el futuro cercano.[7]

Los caminos que se unen y se bifurcan

Con la llegada de personas a las fronteras europeas se ha abierto un debate infinito para categorizar a estas personas ¿qué son? ¿qué trato deben recibir? ¿qué obligaciones existen?

Migrantes, desplazadas internas y refugiadas tienen como común denominador que todas se mueven. Les separa la motivación para hacerlo; pobreza, desigualdad, falta de nuevas oportunidades, desastres naturales, violencia o persecución. Les vuelve a unir un camino. Muchas recorren los mismos kilómetros, cruzan las mismas fronteras y sufren las mismas consecuencias de un viaje en el que no hay nada garantizado. Son atacadas, torturadas, separadas de sus familias, violadas, incluso esclavizadas.[8] Algunas mueren cruzando el mar. Cuando llegan a su destino les vuelve a separar su origen y las razones por las que salieron de sus hogares. Las que tienen la fortuna de probar ante las autoridades que salieron de la violencia y la persecución reciben protección internacional. Las demás son retornadas o desaparecen del sistema. La vulneración de derechos a las que se vieron sometidas durante su travesía, y las consecuencias físicas y psíquicas que eso supone, no contabilizan para recibir protección.

Nada parece indicar que el número de personas desplazadas vaya a dejar de aumentar. Los conflictos se recrudecen o se cronifican, los acuerdos de paz no prosperan, los desastres naturales son cada vez más virulentos, las condiciones para el retorno de los refugiados no se dan, las emergencias humanitarias se complejizan. No es una interpretación pesimista del contexto, la realidad es un reflejo fidedigno de este pronóstico. Lo vemos cuando eritreos cruzan (muchos falleciendo en el intento) la costa huyendo de su país para llegar a Yemen,[9] un país castigado con la peor crisis humanitaria del momento.[10] Cuando se inicia 2017 con ataques a las afueras de Damasco que provocan la huida de 1.000 personas en un solo día.[11]O cuando los tres principales huracanes que afectaron a la costa Atlántica, Harvey, Irma y María, desplazaron a tres millones de personas en un solo mes.[12]

Las mujeres en el camino

A pesar de los crecientes esfuerzos, la mujer desplazada sigue teniendo un papel invisibilizado. La mujer que se queda al cuidado de sus hijos y se convierte en cabeza de familia, la que sale de su hogar para buscar nuevas oportunidades, la que huye llevando a sus niños, la retornada (a la fuerza o por voluntad) o la que vuelve a su casa para reconstruir un nuevo futuro. Todas ellas sufren de una manera específica ese camino, pero no siempre reciben una respuesta adecuada que responda a sus particulares necesidades.

Sin embargo, las mujeres y niñas suman el 50% de los refugiados o desplazados internos que huyen de un conflicto, se enfrentan a la violencia sexual, a los abusos y a la explotación sin que muchas veces haya conocimiento de ello. Continúa así una espiral de victimización y de suma de vulnerabilidades de la que es extremadamente difícil salir. Las que han sufrido un periplo peligroso lleno de riesgos pueden ser devueltas a sus países de origen a pesar del daño físico y psíquico al que han estado sometidas, y por lo que son rechazadas en sus lugares de origen.

Pero también surgen oportunidades para las mujeres. Aquellas que se han quedado al mando de sus hogares han desarrollado más competencias que le han permitido empoderarse y mejorar su status en sus comunidades. Aquellas que se han organizado y han roto con barreras culturales y sociales tras un conflicto luchan por tener una voz en el proceso de paz, y con ello construir un futuro donde sus derechos sean reconocidos.

Para que las amenazas se conviertan en oportunidades, para que la mujer pueda romper con el círculo vicioso de la revictimización, para garantizar los derechos de las mujeres y protegerla durante todo el trayecto, la comunidad internacional debe poner un énfasis especial en ellas. Políticas con enfoque de género y ayuda especializada son clave para ello.

Europa, la punta del iceberg

Aunque las miradas se pusieron en lo que sucedía en la frontera europea, la magnitud de lo que pasaba más allá de nuestros límites ponía en perspectiva que las llegadas a Europa no eran más que una proporción mínima de los datos globales sobre personas que se desplazan.

Año	Nº de llegadas por mar de migrantes y refugiados
2015	1.015.078
2016	362.000
2017	172.301
2018 (hasta junio)	33.697
TOTAL	**1.583.076**

Fuente: ACNUR

Nº de migrantes en el mundo (2015)

221 millones

Nº de refugiados en el mundo (2015)

21.3 millones

Concretamente, frente al millón y medio de personas que han llegado por mar hasta Europa, en el mundo hay más de 221 millones de migrantes internacionales y 21.3 millones de refugiados según las cifras de 2015.[13]

Si bien es verdad que las llegadas por mar se han ido reduciendo, tal y como se observa en el cuadro, esto responde a la política de externalización de fronteras de la UE que ha ido cerrando el paso a los migrantes y refugiados en terceros países.[14]

Esta mirada sesgada y distorsionada de la realidad global permitió a unos imponer la agenda de la seguridad y del control fronterizo, y a otros la del miedo. La UE, marcada por un Consejo Europeo con voces cada vez más nacionalistas y xenófobas, utilizó las cifras para justificar una política migratoria que obviaba a las personas y sus derechos.

Así es que cuatro años más tarde hay que volver a recordar que nunca hemos presenciado una "crisis de refugiados en Europa", porque no existía como tal dicha "crisis". Lo que hemos sufrido ha sido una "crisis europea" en la gestión de los flujos migratorios.

España ante la crisis de desplazamiento global

Frente a este contexto, el gobierno de los últimos años de Mariano Rajoy ha tenido una respuesta de mínimos; centrada exclusivamente en responder a la política europea de migración, con un perfil internacional bajo y con un presupuesto para ayuda humanitaria ínfimo. El ejecutivo no asumió la dimensión de esta crisis y por ende no dio una respuesta adecuada. No asimiló que nos enfrentamos a un fenómeno mundial, con graves implicaciones para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con efectos desestabilizadores para la paz mundial y regional.

Creando vías legales y seguras que protejan a las personas que migran

Es inevitable que la gente por unas razones u otras necesite o quiera cruzar las fronteras de su país. El resultado no puede ser poner sus vidas y las de sus familias en riesgo. Para que eso no suceda hay mecanismos que permiten que las personas puedan tomar esta opción pero que lo hagan de manera segura y legal. Es la responsabilidad de todos los países, no sólo los que están en las fronteras de los lugares de origen, activar estos mecanismos y permitir que tanto refugiados como migrantes puedan hacer uso de ellos. España ha hecho un esfuerzo de mínimos, obligado por los compromisos europeos y por la presión de la opinión pública y la sociedad civil.

- **Cuota de Reasentamiento**

Según la Decisión del Consejo Europeo de julio 2015, los estados miembros se comprometían a acoger a 20.000 personas con derecho a protección internacional en un periodo de dos años en respuesta a la emergencia del momento.[15] De ese monto, a España le correspondía 1.449 solicitantes de asilo. Hasta julio 2017, el gobierno sólo acogió a 631 personas, el 43% del total. Los datos del Ministerio del Interior indican que las últimas personas que llegaron a través de este programa lo hicieron en abril de 2018, por lo que hasta fecha han sido acogidos 1.433 solicitantes.[16] A 16 personas de cumplir con la cuota aunque con casi un año de retraso.

En base a los cálculos de Oxfam sobre la cuota justa a España le tocaría asumir a 16.000 refugiados sirios según su nivel de riqueza.[17] Cifra muy lejana del actual monto de acogida. Si bien reconocemos el esfuerzo que ha hecho el gobierno por centrar su respuesta en la crisis siria es importante que el programa de reasentamiento se abra a otras nacionalidades que también tienen urgentes necesidades.

	Compromiso UE	Compromiso vinculante España	Llegados (a junio 2018)	Grado de cumplimiento
Cuota Reasentamiento	20.000	1.449	1.433	99%
Cuota Reubicación	160.000	9.323	1.359	14%

Fuente: Ministerio del Interior y FRONTEX

- **Cuota de Reubicación**

En septiembre de 2015, el Consejo Europeo (CE) adoptó dos decisiones jurídicamente vinculantes que establecieron un mecanismo temporal y excepcional de reubicación para 160.000 solicitantes necesitados de protección internacional desde Grecia e Italia.[18] Si bien en un principio a nuestro país se le adjudicó una cuota de 15.888, quedaron fuera de los compromisos vinculantes 6.565 personas que no se incluyeron en las dos decisiones del CE. Finalmente, a España le asignaron acoger a 9.323 personas refugiadas. En el plazo de los dos años que se estipularon, sólo llegó el 13% de la cuota. Según los últimos datos oficiales, las últimas personas llegaron en marzo de 2018 ascendiendo la cifra a 1.359.[19] Muy lejos del compromiso adquirido, incluso nueve meses más tarde de haberse terminado el plazo marcado en las decisiones iniciales. El grado de incumplimiento es del 86%.

La demanda a la Comisión Europea y su respuesta

Desde Oxfam Intermon se llevaba tiempo pidiendo al gobierno que cumpliese con su responsabilidad y acogiese a las personas refugiadas a las que se había comprometido.[20] Para acompañar esta presión se lanzó la campaña #Bloqueados y se formó parte de otras plataformas cómo #VenidYa cuyo objetivo era monitorear la respuesta de gubernamental, movilizar a la ciudadanía y hacer ruido mediático. Semanas antes del vencimiento de las obligaciones de los estados miembros y viendo lo lejos que el gobierno estaba de alcanzar la cuota que le correspondía, la organización decidió iniciar procedimientos ante las Instituciones europeas para asegurar que España cumplía con sus obligaciones y que su incumplimiento tuviese un coste hasta el punto de que alternativamente, España pudiese ser llevada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por la Comisión Europea (CE).[21]

Un mes más tarde la CE respondió argumentando que no veía una base clara para iniciar una intervención contra el gobierno. OI respondió con una carta de alegaciones contra argumentando y poniendo el foco en la infracción generalizada cometida por el gobierno del momento. A principios de 2018, la Comisión presentó un nuevo escrito respondiendo a nuestros argumentos y reiterando su juicio inicial. Tras este último alegato, la vía administrativa se había agotado. Si bien señalaban que España había sido irregular en el funcionamiento de este mecanismo había mostrado proactividad, que fuese uno de los países europeos a la cola de cumplimiento no les pareció razón suficiente.[22]

Sin embargo, la institución europea reconoció que el mecanismo de reubicación tenía una serie de deficiencias[23] y señalaron que se recogerían algunas de nuestras demandas; que no exista un umbral de elegibilidad (hasta entonces era del 75%[24]) y que se agilice el proceso sin ser necesario el consentimiento expreso del estado miembro[25].

- **Proteger la unidad familiar**

Como ya se ha expuesto en otras ocasiones, la información que presentan las autoridades competentes no permiten obtener una foto completa de cuál es el compromiso del gobierno para preservar y garantizar la unidad familiar.[26]Los datos oficiales sólo hacen referencia a las extensiones familiares, gestionadas en las Embajadas y Consulados, pero no se conocen los datos de agrupación por Dublín o por reagrupación que son las otras dos vías para lograr la unidad familiar. [27]

Teniendo en cuenta la información accesible, en 2016, el último año para el que hay datos, se gestionaron 264 extensiones, lo que representa 1.6% de todas las solicitudes de asilo a España. En el acumulado de 2011-2016, la vía de las embajadas solo ha supuesto el 3.1% del cómputo global. Estas cifras son muy alarmantes si se tiene en cuenta que éste es el único mecanismo

seguro y legal para solicitar asilo según el desglose que hace el Ministerio del Interior para contabilizar otras vías de presentar la solicitud (en el territorio, en los CIES y en los pasos fronterizos).[28]

- **Otras formas de llegar de manera segura y legal**

El hecho de que no se haya desarrollado aún el Reglamento de la Ley de Asilo 2009 ha sido clave para impedir que se definan mecanismos para garantizar vías legales y seguras. Sin él, las embajadas no están obligadas a atender las solicitudes de asilo, no hay claridad sobre cómo debería producirse el traslado y se dificulta la reagrupación familiar. Esta demora tiene un alto coste para todos aquellos que necesitan protección internacional, ya que les obliga en último caso a arriesgar sus vidas y llegar a suelo nacional para tramitar desde aquí su caso.

España cuenta con un número muy limitado de instrumentos que permitan un viaje seguro; no existe la figura de visados humanitarios, ni patrocinios privados y los visados para estudiantes son más una anécdota que una realidad. La migración circular y los contratos temporales son otras de las medidas que fomentan el desarrollo en los países de origen pero que además permiten a los migrantes trabajadores poder llegar a su destino de manera segura.

La ayuda clave para satisfacer las necesidades humanitarias

Cuando una persona se ha visto obligada a huir, ya sea por un conflicto o por un desastre natural, dentro de su territorio o fuera, debe empezar desde cero. Sin casa, sin alimentos, sin trabajo, algunos han podido llevarse consigo lo básico, otro ni eso. En una situación así, el apoyo de otros es clave para poder sobrevivir. La primera asistencia que llega es la de los vecinos y los familiares, pero hay a veces que no cuentan ni con esa. En ese momento, la ayuda humanitaria es clave para poder responder a las primeras necesidades.

La cooperación internacional es fundamental para los refugiados birmanos, los afectados por las inundaciones en China o los huracanes de Centroamérica, para los desplazados en Sudán del Sur o quienes están haciendo camino para llegar a Europa.

En un escenario de recortes presupuestarios, los últimos años han sido especialmente duros para la acción humanitaria española, que sigue siendo la modalidad de ayuda que más ha sufrido la caída de recursos de la cooperación española. Concretamente, acumula una caída del 84% desde 2009, año en el que se alcanzó el máximo. En 2016, sin embargo, se aprecia un pequeño incremento con respecto al año anterior que esperamos que sea el punto de inflexión para iniciar la senda del crecimiento.[29] La ayuda humanitaria ejecutada alcanzó los 51,3 M€, un aumento del 10% con respecto al año anterior. Sin embargo, esta cifra representa el 1,24% del total de la ayuda bruta muy lejos del 10% deseable.[30]

En relación a los principales destinos de ayuda humanitaria, la crisis siria sigue siendo el principal, sumando más del 25% del total de la ayuda humanitaria, hasta alcanzar los 13M€. Por debajo, Población Saharaui, Territorio Palestino Ocupado, Ecuador y Colombia, que juntos suman poco más de 12M€. Resulta, en cambio, llamativa la escasa atención que han recibido crisis como las de Sudán del Sur o de Yemen con poco más de medio millón de euros, siendo esta última la mayor crisis humanitaria del planeta.

Se pervierte el uso de la ayuda para control migratorio

La ayuda al desarrollo es el único instrumento cuyo objetivo es reducir la pobreza y la desigualdad. Teniendo en cuenta la relevancia de dicho fin debe preservarse de ser utilizada para responder a otras cuestiones. Sin embargo, los donantes están utilizando de manera creciente este mecanismo para financiar otras cuestiones que pervierten su finalidad.

Los fondos fiduciarios gestionados por España

Uno de los instrumentos estrella que nacieron de la Agenda Europea de Migración fueron los llamados Fondos Fiduciarios que previsiblemente se mantendrán hasta finales de 2020 y que fueron dotados con dos mil millones de euros. Su finalidad es *responder al desplazamiento forzoso y la migración irregular, a las causas de la desestabilización, promover la seguridad y una mejor gestión de las fronteras*. Este mix de objetivos permite abarcar desde programas de resiliencia hasta formación de policía, pasando por compra de cámaras de seguridad y asistencia alimentaria. Todo ello computado como Ayuda Oficial al Desarrollo.

Desde Oxfam se han analizado casi la totalidad de los programas que están dentro de estos Fondos,[31] incluidos aquellos gestionados por España de los cuales se extraen las siguientes conclusiones. España gestiona el 7% de los fondos, lo cual corresponde a más de 132 millones de euros. Del monto total, el 73% están dedicados a la gestión de la migración (control migratorio, contención, patrullaje) y 27% a programas de desarrollo (creación de oportunidades, resiliencia, servicios básicos).

En relación a la distribución geográfica, los programas gestionados por España se centran en la región del Sahel y África Occidental. El destino principal es regional (42%) siendo Senegal el país que más fondos recibe (37%), muy por debajo de Mali y con alguna aportación a Níger y Marruecos. Son dos los agentes que gestionan los fondos; la AECID y la FIAPP. Concretamente la FIAPP gestiona el 35% de dichos fondos a través de dos programas (uno regional y otro en Níger) ambos para gestión de la migración. La AECID por su parte controla el 65% restante y entre los proyectos se incluyen de desarrollo y de gestión migratoria.

Un análisis de la ayuda que proviene del presupuesto español muestra esa misma tendencia. Claro reflejo de ello son los fondos que financian el control de la migración, denominados oficialmente como “cooperación policial”, gestionados tradicionalmente por el Ministerio del Interior. Entre 2007 y 2015, este Ministerio destinó más de 60 M€ a los países del Sahel. En 2015, mientras el conjunto de fondos de la AOD española había caído en picado, el Ministerio del Interior gestionaba casi una tercera parte de toda la AOD española desembolsada en los países del Sahel.[32]

La instrumentalización de la ayuda para gestión migratoria no es algo nuevo para la cooperación española. De hecho este modelo que pone el foco en el binomio desarrollo-migración tiene sus raíces en los Planes África que impulsó el gobierno de Rodrigo Zapatero y que después han sido el modelo de inspiración para la UE.[33]

El coste de las personas refugiadas en España

Sorprendería saber que cuando las personas refugiadas han llegado a España, el coste de acogida durante su primer año se puede computar como ayuda oficial al desarrollo según dictan las normas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Esta es otra de las fórmulas que utilizan los donantes para pervertir el fin último de este instrumento, además de ayudarles a inflar el cómputo final de AOD. Esta tendencia se confirma también en 2016, año en el que este coste alcanzó más de 14,5 mil millones de dólares para el conjunto de donantes, lo que representó un 10,1 % de la AOD global. Los países europeos están liderando esta senda de crecimiento y marcando un incremento exponencial.

España está siguiendo este mismo camino y todo indica que irá ganando cada vez más peso relativo en el cómputo total de la ayuda. Ejemplo de ello es el extraordinario salto que ha supuesto esta partida que entre 2015 y 2016 ha aumentado un 173%. Concretamente, pasó de 32 a 88 millones de dólares. El grueso de estos costes (más del 60%) fue a parar a las principales nacionalidades acogidas; Siria, Ucrania, Venezuela y Palestina. Esta partida ha pasado de representar en un año del 1,9% al 3,6% del total de la AOD. [34]

España en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH)

El CDH es un órgano intergubernamental compuesto por 47 Estados elegidos por la Asamblea General de Naciones Unidas que es responsable de la promoción y protección de los derechos humanos en el mundo.

Nuestro país ha obtenido la silla para formar parte de este órgano de 2018 a 2020. Esta membresía es una responsabilidad además de una oportunidad para defender cuestiones concretas dentro de la amplia cartera de los derechos humanos. Si las prioridades marcadas por el previo gobierno no cambian, el nuevo ejecutivo se centrará en la defensa de los derechos del niño, las personas con discapacidades, la eliminación de la pena de muerte y los defensores de DDHH. Pero además, ha manifestado el objetivo declarado de defender los derechos de la mujer, la lucha contra el racismo y la xenofobia y la protección de los migrantes y refugiados.[35]

Nos congratulamos de las prioridades identificadas por el gobierno saliente y esperamos que sean mantenidas por el recién llegado. Pero somos conscientes que la agenda de desplazamiento no ha sido objetivo de debate en este órgano y que España tampoco lo ha incluido con la visión holística que requiere. La defensa y protección de los derechos de todas las personas que se mueven, independientemente del status legal que puedan tener, debe ser una prioridad para esta institución y España debe empujar para que así sea y esperamos que el nuevo gobierno lo incluya en sus prioridades.

Armas que desplazan

Un arma es una medida de coerción tan brutal que es capaz de doblegar a cualquiera. Son numerosos los casos, desde Uganda, pasando por Colombia a Serbia, que muestran como entre otras cosas las armas obligan a la gente a huir. Pero además refugiados o desplazados internos son una población especialmente vulnerable a las armas. Desde Srebrenica a Goma, algunas de las mayores vulneraciones relacionadas con armas contra los civiles han tenido como objetivo a estos grupos. En parte es porque los asentamientos donde se concentran suelen ser muy inseguros, ubicados cerca de las fronteras o en zonas aisladas.

La disponibilidad de armas ligeras favorece, además, la violencia sexual contra las mujeres. Tradicionalmente se asociaba las consecuencias de las armas a las principales víctimas mortales de las mismas; los hombres. Bajo este prisma, el impacto de las armas sobre las mujeres ha quedado invisibilizado. Pero ejemplos como el de Colombia, donde dos de cada diez mujeres desplazadas señalaban la violencia sexual como causa directa de su decisión de huir, o el del genocidio de Ruanda donde entre 250.000 y 500.000 mujeres fueron violadas a punta de

pistola,[36] muestran la creciente necesidad de arrojar luz a estos casos y dar una urgente respuesta.

España es el séptimo exportador de armas de mundo y el segundo de la Unión Europea[37]. Lamentablemente España es una potencia en una industria que puede causar numerosas vulneraciones de derechos sino se rige por el control y la transparencia. Ese es justamente el objetivo del Tratado de Comercio de Armas al que nuestro país se adhirió en 2014, además estar regulado por la Ley de Control de Armas de 2007 y la Posición común europea. Según estos marcos normativos, España no puede vender armas a aquellos países donde exista un riesgo sustancial de ser utilizadas para la vulnerar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

La Campaña de Armas Bajo Control[38] lleva años cuestionando a los distintos gobiernos por la falta de transparencia que caracteriza el comercio de las armas españolas y los procesos administrativos de autorización. El origen de todo este secretismo es la preconstitucional Ley de Secretos Oficiales de 1968 por la que la información relativa al comercio armas es en buena parte secreta, como por ejemplo las actas de las reuniones de la Junta Interministerial encargada de autorizar o denegar las exportaciones. La realidad ha evidenciado que el gobierno no cuenta con un sistema de seguimiento del uso final de las armas, lo que posibilita que las armas españolas acaben en las manos equivocadas. Ejemplos de ellos son las ventas que se siguen haciendo a países como Israel, Iraq o los países que forman parte de la coalición, incluida Arabia Saudí, que se están atacando Yemen.

Recomendaciones al nuevo gobierno

Todos los indicadores señalan que el desplazamiento global es un fenómeno que no va a parar. Los flujos migratorios deben ser gestionados, no frenados. Se tiene que asegurar la protección de todos los que, por una razón u otra, emprenden el camino y cualquier política destinada a gestionar dichos movimientos debe garantizar que salvaguarda los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. La agenda de desarrollo, de protección y de derechos debe prevalecer frente a la agenda de seguridad miedo, que han inspirado y a ideologías racistas y xenófobas.

No hacerlo, y no hacerlo poniendo los derechos en el centro del debate, va a suponer un lastre desestabilizador enorme para el planeta. El incesante efecto del cambio climático, las mayores desigualdades mundiales y regionales, y la cronificación de los conflictos son sólo algunas de las claras señales de que esta cuestión se debe tomar en serio.

El nuevo gobierno de Pedro Sánchez ha hecho serios compromisos con esta agenda, tanto en su programa electoral, como en su actividad parlamentaria y discursiva en los últimos dos años de legislatura. En sus primeros discursos, hemos escuchado el nuevo presidente su priorización de la política exterior y su compromiso con los derechos de los refugiados. El caso del barco Aquarius es un buen ejemplo de ello, y aplaudimos su rápida respuesta.[39] Esperamos que el gobierno siga en esta línea, cumpla con sus compromisos y que vaya más allá, garantizando una gestión del desplazamiento global que ponga los derechos de las personas que se mueven en el centro.

Compromisos adquiridos por el PSOE

A continuación, se recogen los compromisos a los que PSOE se ha comprometido en su último programa electoral, como además iniciativas y acciones parlamentarias que ha liderado en el Congreso.

- **En relación a la protección de los civiles en los conflictos.**

El PSOE ha demostrado un compromiso con garantizar los derechos de los solicitantes de asilo y en la expansión de vías legales y seguras a través de iniciativas propias como apoyando las de otros. Sin embargo, no ha abordado el papel de la mujer en conflicto tal y como se incluyó en su programa electoral.

Declaraciones de Pedro Sánchez

**octubre 2015:" Desde el punto de vista europeo intentar propiciar una política común de asilos y de refugiados que ahora mismo no existe. Creo que también tenemos que potenciar mucho la política exterior europea porque no hay que olvidar que esas personas están saliendo precisamente de lugares de conflicto. En consecuencia lo que necesitamos es una Europa con una sola voz en todas esas zonas para resolver una crisis bélica"*[40]

**junio 2018: "el nuevo gobierno se comprometerá …. con los refugiados"*[41]

- **En relación al aumento de la ayuda humanitaria.**

El PSOE ha promovido iniciativas en relación a una mejora de la cantidad y calidad de la ayuda humanitaria en coherencia con sus compromisos electorales. Entre sus propuestas se incluyen el 10% para ayuda humanitaria y más inversión en prevención y mitigación. No ha hecho ninguna referencia a utilizar la ayuda para fines migratorios o si costeará los gastos de acogida de los refugiados con AOD.

Declaraciones de Pedro Sánchez: nunca no se ha pronunciado

- **En relación al comercio de armas**

El PSOE ha desempeñado un rol proactivo y presentado propuestas para mejorar el análisis de riesgo, el control y la transparencia de las exportaciones de armas en el dictamen del Congreso sobre las exportaciones de armas. Aunque no ha apoyado la denegación específica de autorizaciones a Irak y Arabia Saudí, sigue siendo fiel a su compromiso electoral de respetar en Tratado de Armas

Declaraciones de Pedro Sánchez

*noviembre 2015: "Lo desconozco [que España es el cuarto exportador de armas a Arabia Saudí] pero si esto es así tendrá que revisarse y lógicamente evitarse"[42]

El nuevo gobierno ya ha dado señales desde la oposición de que esta agenda la tienen en consideración, pero ahora que han llegado al ejecutivo deben dar un signo claro de que se convierte en una de sus prioridades en su acción exterior. Es fundamental que se haga desde una dimensión holística ya que el desplazamiento es causa y consecuencia de otras muchas cuestiones y tiene implicaciones en múltiples políticas.

- **Poner en el centro del debate los derechos de las personas que migran**
    - Asegurar que cualquier política migratoria a nivel nacional, europea o internacional que acuerden pivota sobre los derechos de las personas que desplazan.
    - Rechazar acuerdos con terceros países, como el de UE- Turquía, que no se basan en un escrupuloso cumplimiento del derecho internacional y los derechos humanos
    - No negociar acuerdos migratorios o destinar fondos a países que hayan demostrado un extenso historial de violaciones de derechos, como Sudán.
    - Incluir cláusulas de derechos humanos en los acuerdos migratorios con terceros países.

- **Promover un enfoque de mujer en las políticas de desplazamiento global**
    - Asegurar que todos los acuerdos y políticas migratorias nacionales, europeos e internacionales se elaboran desde un enfoque de género e incluyen respuestas específicas para responder a las necesidades concretas de las mujeres.
    - Reformular el Plan Nacional de Mujer, Paz y Seguridad (MPS) para que incluya, entre otras cosas, un presupuesto, un calendario de ejecución e indicadores claros.
    - Impulsar la agenda MPS en todos los foros europeos e internacionales para asegurar que las mujeres ocupan un espacio específico en los procesos de paz

- **Extender las vías legales y seguras para las personas en movimiento**
    - Aumentar la cuota anual de reasentamiento acercándose a lo que le corresponde dada su renta nacional y no limitarla a los nacionales sirios
    - Comprometerse con el derecho de agrupación familiar lo que pasaría, entre otras cuestiones, por ampliar la definición de unidad familiar, publicar con mayor celeridad los datos y desglosar todos los mecanismos por los que se puede solicitar este trámite.
    - Desarrollar el Reglamento de la Ley de Asilo para incluir a las embajadas y consulados como una vía más para presentar las solicitudes de asilo y las cuestiones relativas a la agrupación familiar que han quedado pendientes
    - Crear la figura legal de visados humanitarios
    - Promover otro tipo de mecanismos para acoger de manera segura con las Universidades y patrocinios privados

- Fomentar instrumentos que permitan a los migrantes venir a trabajar legalmente, los permisos circulares son prácticas que se podrían extender.

- **Aumentar la ayuda y no pervertirla**
  - Incrementar la ayuda humanitaria hasta el 10% del monto global de ayuda al tiempo que se cumple con el acuerdo de que la AOD llegue a representar el 0,4% del PIB en 2020.
  - No utilizar la ayuda oficial al desarrollo como moneda de cambio para control de los flujos migratorios
  - No computar el coste de acogida de los refugiados como ayuda oficial al desarrollo y que salga de otra partida presupuestaria
  - No permitir la condicionalidad negativa en los acuerdos migratorios.[43]

- **Hacer efectivo su compromiso con el Tratado de Comercio de Armas**
  - Poner fin de manera inmediata a la exportación de armas a aquellos destinos susceptibles de ser utilizadas para vulnerar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, empezando por Arabia Saudí e Israel
  - Revocar el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1987 que clasifica como secretas las actas de la Junta Interministerial que regula el comercio de armas
  - Impulsar la adopción de una nueva Ley de Secretos Oficiales e informar trimestralmente de las autorizaciones de exportación de armas
  - Reforzar el control del uso de las armas: adoptar un protocolo de seguimiento y control del uso de las armas exportadas
  - Mejorar el análisis de riesgo de las exportaciones de armas para asegurar que no se exportan a países donde se puedan vulnerar los derechos.

- **Dejar una impronta en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas**
  - Fomentar la agenda de desplazamiento global en las discusiones de este órgano y convertirla en su tema estrella
  - Poner un especial énfasis en los derechos de las mujeres desplazadas garantizando que reciben un tratamiento específico
  - Eliminar, por coherencia, la figura de “rechazo en frontera” de la Ley de Extranjería ya que no salvaguarda el derecho a pedir asilo.

NOTAS

[1] Según ACNUR,desde 2015 han fallecido o desaparecido en el Mediterráneo 12.777 personas.

[2]European Commission (13 May 2015). A European Agenda on Migration. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

[3] R. Shilhav (2017). Beyond 'Fortress Europe'. Principles for a humane EU migration policy.

Oxfam.

[4] IOM(2017) World Migration Report 2018, Capítulo 2.

[5] Los nuevos datos de ACNUR se publicarán el 19 de junio de cara al Día del Refugiado. Los datos de 2016 se pueden consultar en http://www.acnur.org/es-es/stats/globaltrends/5ab1316b4/tendencias-globales-desplazamiento-forzado-en-2016.html

[6] GRID (2018) Informe sobre desplazamiento interno en 2017.

[7] IDMC (2017), "Global Disaster Displacement Risk - A Baseline for Future Work," Thematic Report

[8]Oxfam Media Brief (2017) "You aren't human any more"; N.Shawaf & F. El Asmar (2017)'We're not there yet…'Voices of refugees from Syria in Lebanon, Oxfam;

[9]https://www.iom.int/news/iom-saddened-46-migrants-drown-yemens-shores-16-still-missing

[10]https://news.un.org/en/focus/yemen

[11]http://erccportal.jrc.ec.europa.eu/ECHO-Flash/ECHO-Flash-Item/oid/11674

[12] IOM(2017) World Migration Report 2018, Capítulo 1.

[13] Según los últimos datos de IOM, se estima que en el mundo existen más de 244 millones de migrantes que cruzan las fronteras, incluyendo refugiados. Por ello, la cifra de migrantes restando a los refugiados oscila alrededor de 221 millones.

[14] R. Shilhav (2017). Beyond 'Fortress Europe'. Principles for a humane EU migration policy.

Oxfam.

[15] Consejo Europeo (2015) Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el reasentamiento mediante programas multilaterales y nacionales de 20 000 personas claramente necesitadas de protección internacional

[16]http://www.interior.gob.es/documents/10180/8574425/Llegada+de+refugiados+a+Espa%C3%B1a+%28Actualizado+a+24.04.2018%29.pdf/85398263-b29a-43ee-bdcd-06562a3f4ac0

[17] Oxfam (2016) Análisis de la cuota justa para refugiados sirios

[18] Se trata de la Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia y la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. La reubicación se ha limitado a personas de nacionalidades que superaran una tasa de reconocimiento de protección internacional de un 75% de media en el conjunto de los Estados miembro.

[19]http://www.interior.gob.es/documents/10180/8574425/Llegada+de+refugiados+a+Espa%C3%B1a+%28Actualizado+a+24.04.2018%29.pdf/85398263-b29a-43ee-bdcd-06562a3f4ac0

[20] Entre otras cosas Oxfam Intermón presentó seis medidas presentadas para que el Gobierno español pueda cumplir con la acogida antes de 26 de septiembre (julio 2017): http://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/oxfam-intermon-presenta-al-ministro-zoido-seis-propuestas-para-que-gob

[21]Oxfam Ontermon (septiembre 2017). OI presenta una denuncia a la Comisión Europea por incumplir la cuota de refugiados

[22] Una vez terminado el plazo, España se situaba en el sexto puesto a la cola entre los estados miembros que habían acogido. https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/oxfam-intermon-exige-un-sistema-de-acogida-de-refugiados-que-obligue-p

[23] En resumen se señalaba que el sistema era: *.perverso porque permitía que los estados miembros no asumiesen las cuotas y no tengan consecuencias legales por su incumplimiento Tal y como se ha concebido el sistema de reubicación plantea problemas legales, pues es un modelo que impidía constatar la infracción de las cuotas hasta el último día del plazo. Sin embargo, cuando se constaba la infracción se producía el vencimiento de la Decisión que daba base legal a la obligación y, por tanto, el Estado infractor ya no tenía obligación alguna. Este modelo, que permitía al Consejo actualizar las cuotas cada año mediante Decisiones nuevas que derogasen las anteriores y sin responsabilidad alguna para los Estados en caso de incumplimiento, es contrario al principio de legalidad, proclamado en el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea.*Ineficiente. En Grecia, había en el momento 61.000 solicitantes de asilo, de los cuales 35.000 estaban fuera del mecanismo de reubicación porque no formaban parte de las nacionalidades incluidas en dicho mecanismo. Esto suponía crear unas diferencias entre nacionalidades innecesarias.Sólo entraban en este mecanismo los que hubiesen llegado antes del 20 de marzo de 2016, por lo tanto no era una opción para los que han llegado después a pesar de cumplir con los criterios y poderse beneficiar potencialmente de este mecanismo. *Disciminatorio: De las más de 26.000 personas registradas para ser reubicadas en Grecia, los estados miembros solo se comprometieron a reubicar a algo más de 17.000 (de ellas, España 740). Loque argumentaban fuentes europeas y españolas es que no había suficientes solicitantes de asilo que pudiesen formar parte del mecanismo de reasentamiento. El hecho de que muchas personas (como afganos) supiesen que no se iban a poder beneficiar de este mecanismo les obligaba a buscar medidas alternativas para seguir su camino hasta el destino final. Así lo corroboran las cifras de peticiones de asilo de 2016, que ascendieron a 1.2M (lo que supone solo un 4% menos que 2015, a pesar de que se han cerrado las principales puertas de entrada con el Acuerdo UE- Grecia) siendo Alemania el país que solicitudes recibió (cerca del 65%). Esta elevada cifra muestra como la gente seguía entrando y moviéndose por la UE a espaldas del mecanismo de reubicación.

[24] Hasta la fecha, la reubicación se hbía limitado a personas de nacionalidades que superaran una tasa de reconocimiento de protección internacional de un 75% de media en el conjunto de los Estados miembro.

[25] Según la Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001 (normas mínimas para la concesión de protección temporal, en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida) se exigía el consentimiento entre estados miembros al invocar el deber de solidaridad que ha de existir entre los Estados miembros, si se superan las capacidades de acogida de uno o varios de ellos, en situaciones extraordinarias de afluencia masiva repentina. Según la resuespta de la CE al escrito de OI, este consentimiento no va a ser más necesario.

[26] P San Pedro (2017) El derecho a la unidad familiar en España, Oxfam Intermon

[27] La agrupación familiar se puede producir a través de diversos instrumentos; 1) la extensión familiar a través de embajadas y consulados: una vez que la persona residente en España tenga protección internacional, ya sea como refugiado o protección subsidiaria, podrá iniciar los trámites para traer a sus familiares pero deberán de cumplir con los siguientes criterios según el art 40 de la Ley de Asilo , 2) la reagrupación familiar: esta figura permite que aquellos que tengan la protección internacional concedida en España puedan agrupar a su familia cuando ésta sea de distinta nacionalidad y 3) a través de la Directiva Dublin III (ermite a un solicitante de asilo en un país de la UE (como Grecia) pedir a otro miembro estado (España en este caso) que se haga cargo de la solicitud de asilo.

[28] Ministerio de Interior, Informe Asilo en Cifras 2016, tabla 7.

[29] Todos estos datos se pueden encontrar en el informe de la Realidad de la Ayuda 2016, Oxfam Intermon

[30] OCDE, CAD (2017). Informe del CAD a España 2016, pág. 84

[31] EKervyn & R Shilhav (2017) An Emergency for who? The EU Trust Fund for Africa, Oxfam

[32]Realidad de la Ayuda 2016, Oxfam Intermon

[33] P San Pedro (2016) España suspende ante la crisis mundial de refugiados, Oxfam

[34]Datos de la Ayuda Oficial al Desarrollo del CAD, OCDE, 2016.

[35]Ver http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Paginas/Candidatura_Consejo_DDHH.aspx

[36] ICRC (2017) Violencia sexual en conflicto armado, el caso colombiano

[37]Comercio de armas y conflictos.Análisis de las exportaciones europeas a países en conflicto armado, Escola Cultura de la Pau (2017)

[38] Aquí se puede encontrar contenido de la campaña; https://www.oxfamintermon.org/es/accion-humanitaria/proyectos/campana-armas-bajo-control . Además ver A Estevez (2017) Armas sin Control, un oscuro negocio marca España, Campaña Armas Bajo Control

[39] Veáse Comunicado de Oxfam Intermon https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/posicion-de-oxfam-intermon-ante-situacion-del-barco-aquarius

[40]Declaraciones de Pedro Sánchez https://www.facebook.com/pedro.sanchezperezcastejon/posts/1009572865731003

[41] Comparecencia de Pedro Sánchez en la Moncloa, 6 junio http://www.lamoncloa.gob.es/multimedia/videos/presidente/Paginas/2018/060618nuevogobierno.aspx

[42] Declaraciones de Pedro Sánchez https://www.facebook.com/pedro.sanchezperezcastejon/posts/1022778971077059

[43] La condicionalidad negativa es una formula que se está utilizando en la negociación de los acuerdos de la UE con terceros países por la que se indica que sólo se harán desembolsos de ayuda cuando dichos países cumplan con las medidas de control migratorio establecidas en los acuerdos.

© Oxfam Intermón junio 2018. Este documento ha sido escrito por Paula San Pedro. Agradece los comentarios de Lara Contreras, Enrique Maruri y Jose María Vera. Forma parte de una serie de docume dirigidos a contribuir al debate público sobre polít desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con psanpedro@OxfamIntermon.org

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con msambade@OxfamIntermon.org.

OXFAM INTERMÓN

Formamos una red internacional de personas comprometidas y de organizaciones expertas en idear y aplicar solucio desigualdades provocadas por la injusticia, con presencia en más de 90 países. Desde 1956, apoyamos a las personas desfavorecidas, dándoles las herramientas necesarias para que sean ellas mismas las generadoras de cambios, no solo a nivel individual sino en todo su entorno, protegiendo así sus derechos y los de las generaciones futuras. Una red de cambio contra la injusticia y la pobreza, a la que si te sumas multiplicarás las posibilidades de cambio a nivel global.

CAMBIAMOS VIDAS QUE CAMBIAN VIDAS.

Para más información www.OxfamIntermon.org