

AL OTRO LADO DE LA FORTALEZA EUROPA

Principios para establecer una política migratoria más humana en España

La Unión Europea anunció en 2015 su Agenda de Migración como modelo de gestión de la migración. Dos años después, resulta evidente que esta agenda ha sacrificado la seguridad y el bienestar de las personas con el fin de detener la migración irregular a toda costa. El informe [“Al otro lado de la fortaleza Europa”](#) define la propuesta de Oxfam para que la Unión Europea y sus Estados miembros adopten un enfoque nuevo y equilibrado para gestionar la migración en el que se proteja a las personas y se promuevan los beneficios que aporta la migración para los países de acogida europeos, las personas desplazadas y sus países de origen. A partir de dicho informe, este documento pretende hacer una propuesta concreta sobre la respuesta de España ante la crisis migratoria y de refugiados.

1. Políticas a corto plazo a cambio de sacrificar derechos y logros en el desarrollo

Política exterior de España

España, al igual que sus socios europeos, se está vanagloriando del éxito de las políticas de control migratorio ante la caída en el número de llegadas a lo largo de 2017. Este es el resultado de una serie de políticas migratorias orquestadas bajo la Agenda de Migración acordada en 2015 que están repitiendo la misma receta que España prescribió tras la crisis de los cayucos en 2006.

Esta mirada predominantemente cortoplacista de la respuesta española y europea ha condicionado el respeto de los derechos de los migrantes y solicitantes de asilo a otros objetivos (como el control migratorio), ha obviado que el desplazamiento es una herramienta clave para la resiliencia de las comunidades y, además, una herramienta para promover el desarrollo de los países de origen y destino.

Una respuesta eficaz y coherente al desafío del Desplazamiento Global

Cuando una crisis afecta a más de 66 millones de personas en el mundo, se puede hablar de un problema global que requiere una respuesta global. Y España tiene un papel que jugar. En primer lugar, debe mostrar una clara voluntad para integrar este desafío como una agenda prioritaria de su acción exterior. De ser así, el resto de las políticas deberán ser coherentes con esta decisión.

El desplazamiento forzoso es un fenómeno multicausal que tiene implicaciones en diversos ámbitos sobre los que la acción de España repercute. Cuestiones como la lucha contra el cambio climático, la resolución de conflictos, el comercio de armas responsable y la defensa y protección de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario son elementos clave que afectan al movimiento de personas. Lamentablemente, las políticas españolas ni están dirigidas a reducir la vulnerabilidad de quienes se ven obligados a moverse ni a limitar sus causas. La venta de armas a países que podrían utilizarse para vulnerar derechos o la actitud de negligencia en materia de lucha contra el cambio climático son algunas de las cuestiones que favorecen la huida. Por ello, es necesario hacer una acción coordinada y coherente entre todas las políticas implicadas para asegurar que España actúa a favor de reducir el desplazamiento global forzoso.

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO:

- Crear un focal point bajo Presidencia que tenga potestad en la toma de decisión y que vele por la coherencia de las políticas españolas con el objetivo de no alimentar el desplazamiento global y salvaguardar los derechos de los que se mueven;
- Denegar la autorización de las transferencias de armas cuando exista un riesgo sustancial de que puedan ser utilizadas para cometer o facilitar violaciones graves del derecho internacional o los derechos humanos;
- Disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y realizar una contribución justa, casi 500 millones de euros hasta 2018, para la mitigación y especialmente para la adaptación de los países más pobres a los impactos del cambio climático, a través del Fondo Verde del Climaⁱ; y
- Aprovechar la oportunidad de su nueva membresía en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para tener una respuesta más acorde a la crisis de desplazamiento donde el respeto de los derechos de las personas en movimiento sea su principal objetivo; Promover iniciativas para la prevención de conflictos como parte de la agenda de la Cumbre Mundial Humanitaria y volver a activar iniciativas de mediación nuclear como la de Mediación en el Mediterráneo.

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO:

- Formar un intergrupo que permita tener una visión más holística del desplazamiento y como afectan las distintas políticas puestas en marcha por el ejecutivo;
- Poner en marcha una subcomisión sobre desplazamiento global que vele por los derechos de las personas desplazadas e incida fuertemente en el gobierno para que cambie su política.
- Adoptar iniciativas parlamentarias para que el gobierno deniegue exportaciones a países como Arabia Saudí o Irak; y
- Activar la Mesa Permanente, de acuerdo a la PNL aprobada por unanimidad, cuyo objetivo es monitorear y vigilar el rol de España dentro de la Comisión de Derechos Humanosⁱⁱ, y a asegurar que promueve y salvaguarda los derechos de las personas en movimiento.

No pervertir la ayuda: fondos para la lucha contra la pobreza y no para el control migratorio

La política de cooperación ha perdido su singular y exclusiva función -la lucha contra la pobreza y la desigualdad- para ponerse al servicio del control migratorio. Y este el objetivo que se persigue con los acuerdos con terceros países que la UE está firmando, siguiendo el camino marcado por España en el pasado. Tal y como está definido en el Marco de Asociaciónⁱⁱⁱ, la financiación se ofrecerá a aquellos países que muestren voluntad para cooperar con la Agenda de Migración. Ya existen varios informes que alertan que estos fondos podrían estar llegando a las milicias armadas^{iv} o a países cuyo historial en la protección de derechos es más que dudoso.^v En cualquier caso, la falta de salvaguardas claras en estos acuerdos es una grave preocupación a la que la UE aún no ha dado respuesta.

España también fue altamente criticada en este mismo sentido al firmar acuerdos con terceros países a espaldas del Parlamento y de la opinión pública bajo el amparo del Plan África. De la misma manera, en dichos acuerdos se utilizaban los fondos de cooperación como acicate para asegurar que los gobiernos africanos cerraban sus fronteras para evitar el paso hacia territorio español de las personas desplazadas. Si bien las autoridades españolas ya han repetido en algunos foros que están en contra de la condicionalidad negativa (aquella que condiciona el desembolso de los fondos al control migratorio, es decir, cuanto menos control menos ayuda) y que así lo están defendiendo en los foros europeos, la larga experiencia de España en este campo les debe obligar a tener una postura mucho más radical. Numerosos informes ya criticaron en su momento el alto coste que estaba teniendo esta política tanto sobre los derechos humanos y el derecho internacional^{vi} como sobre el impacto en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.^{vii} Cuestiones como la financiación con fondos españoles de la prisión llamada “Guantanamo” en Mauritania para migrantes y refugiados que trataban de cruzar a Canarias o más actuales como los fondos europeos del Fondo Fiduciario gestionados por la FIAPP para la creación de unidades policiales “con la capacidad de reforzar el control de fronteras claves” en los países del Sahel (ver anexo para más información).

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO:

- Hacer declaraciones públicas en los foros europeos y domésticos que está en contra de la condicionalidad negativa;
- Aprender de su pasado y apropiarse de los resultados de las evaluaciones que ha habido sobre el impacto de los acuerdos con terceros países para incidir sobre la UE;
- No firmar acuerdos con países que no tienen capacidad para proteger los derechos de las personas en movimiento;
- Evitar, tanto a nivel bilateral como europeo, que se firmen acuerdos con países que han demostrado poca voluntad para defender los derechos de los migrantes; y
- Asegurar que cualquier acuerdo con terceros países pasa por el Parlamento y ser fiel a las decisiones que se toman en dicho órgano.

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO:

- Exigir al gobierno que comparezca ante la Cámara de manera regular para hacer seguimiento de los acuerdos, antes y después, de ser firmados a nivel bilateral o regional; y

- Requerir rendición de cuentas sobre el impacto de los acuerdos en terceros países y las salvaguardas puestas para la protección de los derechos de las personas; y
- Pedir que elabore una evaluación anual independiente sobre el impacto de dichos acuerdos.

Evitar la paradoja: Europa ¿primer receptor de ayuda?

Ante la llegada de refugiados, los países occidentales han empezado a hacer un uso desproporcionado de los criterios del CAD que permite, con ciertas condiciones, contabilizar como AOD los gastos de atención a los solicitantes de asilo en los países donantes durante los doce primeros meses de estancia. Actualmente, Alemania ha pasado de destinar el 1% al 16% de la AOD para atender a las personas refugiadas, Suecia un 30% y España más del 10%.^{viii} De seguir esta tendencia podríamos presenciar paradojas tan graves como que Europa sea el primer receptor de ayuda.

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO:

- No debe imputar como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) los costes derivados del primer año de acogida de los refugiados; y
- Aumentar el presupuesto humanitario a 150 millones en 2018 para alcanzar al menos el 10% del total de la ayuda.

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO:

- Seguir pidiendo un aumento de la partida humanitaria para alcanzar el presupuesto deseado; y
- Exigir que haya fondos nuevos para sufragar los gastos derivados de los refugiados que procedan de otras partidas presupuestarias que no sean la cooperación.

Los efectos de un Acuerdo que nunca se quiso

El Acuerdo de la UE con Turquía, que fue muy criticado desde sus ciernes, no ha hecho más que hacer reales las consecuencias que se predecían.^{ix} Grecia se ha convertido en un campo de pruebas de las políticas europeas que socavan los derechos de las personas refugiadas y las exponen a sufrir mayores riesgos y abusos

Una de las consecuencias de dicho Acuerdo fue la inclusión de una nueva cláusula en el programa de retornados e integración para las islas helénicas. Según la versión actual, cuando una solicitud de asilo se deniega la persona tiene la opción de apelar la decisión o renunciar a este derecho y retornar a su país con un paquete de €1.000. Si la persona decide ejercer su derecho a apelar, pierde la ayuda financiera. En caso de que se resuelva negativo, son deportados sin asistencia. Este nuevo mecanismo tiene un alto riesgo de coerción ya que podría desincentivar a los solicitantes de asilo a no seguir con su caso a pesar de cumplir con todos los criterios.

El invierno que acecha por segundo año consecutivo es escenario de otro de los efectos de este Acuerdo. A pesar de la denuncia de múltiples organizaciones, hay decenas de miles de

personas hacinadas en las islas, después de meses, sin ser trasladadas a la Grecia continental^x. Hay más de 7.0000 personas que deben ser urgentemente evacuadas viviendo en tiendas de campaña a pesar del terrible frío y las lluvias torrenciales que están sacudiendo la zona. La razón es que Turquía sólo aceptará personas que estén en las islas, por lo que el gobierno griego prefiere mantenerlas ahí con la esperanza de que sean devueltas. España ha sido cómplice de estas situaciones desde el momento en el que firmó este Acuerdo.

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO:

- Pedirle al gobierno griego que traslade a los refugiados y solicitantes de asilo al continente de manera urgente y que responda a las urgentes necesidades humanitarias y de protección;
- Exigir que no se desembolsen fondos europeos en contextos donde no se respetan los derechos de migrantes y refugiados; y
- Evaluar el impacto del Acuerdo UE- Turquía y tomar medidas en caso de que se prueben violaciones de derechos de los migrantes y refugiados.

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO:

- Exigir al ejecutivo que ejerza su influencia sobre el gobierno griego para sacar a los solicitantes de asilo de las islas y darles la protección adecuada; y
- Empezar acciones concretas en este órgano y en el Parlamento Europeo para monitorear las consecuencias del Acuerdo UE- Turquía y exigir a los estados miembros que pongan soluciones.

Política Interior de España

De la misma manera que España, junto al resto de los miembros de la UE, han puesto trabas para que las personas desplazadas lleguen a Europa de manera regular, también las han puesto para evitar que la gente se mueva entre los estados miembros. La Unión Europea, apoyado por el gobierno español, ha desarrollado una serie de barreras legales y físicas para este fin, dejando a cientos de miles de personas en el limbo, viviendo en condiciones de pobreza y sin facilitar información sobre sus derechos.

Los derechos por encima de todo

A lo largo de estos dos años se han puesto en marcha políticas impulsadas por estados europeos que con el objetivo de frenar la llegada de solicitantes de asilo han cruzado la barrera de la legalidad violando el derecho internacional de los refugiados^{xi}. En España también se han reproducido estas prácticas. Concretamente a través de la reforma de la Ley de Extranjería y la inclusión de la figura de las “devoluciones en caliente”, que ha sido el caso más flagrante de violación de derechos en el contexto nacional.

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO:

- Eliminar la figura de “devoluciones en caliente” de la Ley de Extranjería en respuesta a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que señala que las

expulsiones inmediatas llevadas a cabo en Melilla violan el Convenio Europeo de los Derechos Humanos; y

- Ser coherentes con la nueva membresía de España en la Comisión de Derechos Humanos y priorizar la modificación de la Ley de Extranjería y con ello cumplir con el Derecho Internacional

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO:

- Elaborar una Propuesta de Ley para modificar la Ley de Extranjería eliminando la figura de expulsiones colectivas; y
- Promover dentro de la Mesa Permanente de la Comisión de Derechos Humanos la Propuesta de Ley para modificar la Ley de Extranjería cómo una de las prioridades de su agenda.

Promover vías legales y seguras

La falta de voluntad del gobierno también se ha constatado en la ausencia total de propuestas para poner en marcha mecanismos para facilitar la llegada de solicitantes de asilo de manera segura y legal. Ya es un hecho constatado el fracaso del ejecutivo para acoger a la totalidad de la cuota de refugiados comprometidos, alcanzando solo el 11% del compromiso en el periodo estipulado.^{xii} Pero además, el gobierno a pesar de la presión del parlamento no ha sido capaz de abrir nuevas vías para facilitar ese tránsito; no se han promovido visas humanitarias ni para estudiantes, no se han agilizados los procesos para reunificar a las familias lo que está provocando que haya familias divididas durante meses, ni se han abierto las embajadas y consulados para poder tramitar su petición de asilo. En parte esto responde a que aún no se ha desarrollado el Reglamento de la Ley de Asilo a pesar de que lleva seis años de retraso.

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO:

- Promover la concesión de visados humanitarios, habilitar la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados españoles en el exterior, flexibilizar los requisitos de reagrupación familiar para que puedan adherirse más miembros que la familia nuclear, y eliminar la exigencia de visado de tránsito a personas que proceden de países en conflicto (como es el caso de Siria, Afganistán, Eritrea, Irak y Somalia);
- Cumplir con la cuota acordada en la Decisión de la Comisión Europea de 2015 a lo largo de 2018 y pedir un cambio en los criterios de elegibilidad para que no excluya a ninguna nacionalidad;
- Incluir las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil ante el desarrollo del nuevo Sistema de Asilo Común para que España impulse una reforma que garantice los derechos de todas las personas refugiadas salvaguardando el principio de aplicación de la norma más favorable y el respeto a la no regresividad en la protección de los Derechos Humanos.
- Incrementar los compromisos anuales de reasentamiento al menos a 20.000 y ampliar la diversidad geográfica; y
- Mayor rendición de cuentas sobre la posición de España ante la reforma de Dublín al Parlamento y la sociedad civil.

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO:

- Continuar con la labor de vigilancia y control ante las acciones del ejecutivo para promover vías legales y seguras;
- Empujar al gobierno a que desarrolle el Reglamento de la Ley de Asilo y que incluya explícitamente estos mecanismos; y
- Exigir al gobierno claridad en su posición y rendición de cuentas ante el desarrollo del nuevo Sistema de Asilo Común y la reforma de Dublín.

2. Un necesario cambio de enfoque

La Unión Europea ha hecho un gran daño presentando la migración como una amenaza y demonizado a refugiados y migrantes, en lugar de reconocer los beneficios que aporta, está alimentando la política populista del miedo, que afirma equivocadamente que Europa es incapaz de afrontar la llegada de más personas. En el ínterin se han obviado sus derechos y no se les ha garantizado su protección de las personas desplazadas.

Dos años después de la implementación de la Agenda de Migración, es evidente que los Estados miembros y las instituciones europeas deben adoptar un enfoque nuevo y equilibrado para gestionar la migración, en el que se proteja a las personas y se promuevan los beneficios que aporta la migración tanto para los países europeos de acogida como para las personas migrantes y sus países de origen.

España, por su parte, ha hecho poco a nivel nacional y europeo para revertir esa retórica. Pero puede (y debe) hacerlo haciendo primar los derechos de las personas en movimiento como una agenda prioritaria. No cabe la menor duda de que España siendo una de las potencias mundiales tiene capacidad para acoger a un mayor número de refugiados, asumiendo su responsabilidad en esta crisis global. Pero también tiene obligación de asegurar que su acción en el exterior no alimenta el desplazamiento promoviendo la mediación y la prevención de los conflictos.

Si el gobierno quiere ser un actor legítimo y creíble de cara a los Compactos de Migración y Refugio debe poner en marcha con urgencia las políticas que se han detallado previamente, pero ante todo debe haber un claro compromiso con esta agenda que hasta la fecha ha carecido.

ANEXO

Fondos Fiduciarios gestionados por España

Principales conclusiones.

Para la elaboración del informe [Al otro lado de la fortaleza Europa](#) se han analizado todos los proyectos del Fondo Fiduciario por un monto de más de 1.8000 millones de euros, excluyendo aquellos que no contenían información suficiente para poder ser valorados. Entre ellos se incluyen aquellos gestionados por España de los cuales se extraen las siguientes conclusiones.

De total de programas analizados, España gestiona el 7% de los fondos lo cual corresponde a más de 132 millones de euros. Según la clasificación que se ha hecho de acuerdo con el fin último del programa; el 73% de los fondos están dedicados a la gestión de la migración (control migratorio, contención, patrullaje) y 37% al desarrollo (creación de oportunidades, resiliencia, servicios básicos). Bajo el epígrafe de gestión migratoria se ha incluido un proyecto destinado a [Senegal](#) por 20 millones de euros dado que, aunque incluye proyectos de creación de empleo, el objetivo final es reducir la inmigración y se centra en regiones con alto potencial migratorio.

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.

ⁱ Oxfam Intermon (2016) <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/contraviento-y-marea.pdf>

ⁱⁱ Ver Proposición no de Ley relativa a los principios que deben regir la membresía de España ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el trienio 2018-2020 aprobada noviembre 2017. Uno de los objetivos de dicha Mesa es conformar una Mesa Permanente a la que se invite a organizaciones de la sociedad civil, y en la que participen, asimismo, los partidos políticos con representación parlamentaria. El objetivo de esta Mesa será doble: i) rendición de cuentas de la actividad de España ante el Consejo de Derechos Humanos; y ii) promoción del diálogo y del consenso político sobre la acción exterior de España en materia de derechos humanos. Se reunirá, de forma plenaria y como mínimo, antes de cada sesión del Consejo⁹

http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-351.PDF#page=25

ⁱⁱⁱ Ver informe Al otro lado de la fortaleza Europa, pág. 10

^{iv} Enough Project, Border Control from Hell (2017)

^v Engagement Beyond the Centre. An inquiry report on the future of UK- Sudan relations. (2017)

^{vi} Ver informes de Amnistía (2008) Nadie quiere tener nada que ver con nosotros; CEAR (2015) Marruecos; desprotección y vulneración de los derechos de migrantes y refugiados; Oxfam Intermon (2016). España suspende en la crisis de desplazamiento.

^{vii} Ver Entreculturas (2011) Evaluación del primer año de ejecución del Plan África; Oxfam Intermon (2007). Realidad de la Ayuda 2006-2007

^{viii} La previsión de gasto para personas refugiadas en 2017 asciende a 232 millones, un 10,65% del total de la AOD. Se trata de un incremento exponencial del 702% del presupuesto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) respecto a 2016. En cualquier caso, estas cifras deberán ser revisadas con respecto a la ejecución ya que en 2016 se ejecutaron €32M de los €200 presupuestados.

^{ix} Ver informe de Oxfam (2017) tras el primer aniversario del Acuerdo para más información;

<https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/acuerdo-ue-turquia>

^x <https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/solicitantes-de-asilo-en-grecia-varados-en-tiendas-de-campana-en-islas>; <https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/19-organizaciones-denuncian-pesimas-condiciones-de-solicitantes-de-asilo-grecia>

^{xi} Ver informe Al otro lado de la fortaleza Europa, pág. 16

^{xii} Para ver los datos de referidos al cumplimiento de la cuota durante el periodo estipulado, septiembre de 2017 ver <https://venidya.org/>. Para ver los datos más actualizados, 11 de noviembre, de las personas que han llegado fuera del plazo a través de reasentamiento ver

<http://www.interior.gob.es/documents/10180/7963706/Cuadro+de+llegadaderefugiadosEspanaActualizad16112017.pdf/bad0cda2-f075-46c6-b491-912561276086>