



EL RETO DE LIDERAR LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS SOCIAL, ECONÓMICA Y CLIMÁTICA GLOBAL

Recomendaciones de Oxfam para la presidencia
española del Consejo de la Unión Europea
(julio-diciembre 2023)



OXFAM

INTRODUCCIÓN

Las crisis encadenadas de los últimos años (la Gran Recesión, la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania, además de los efectos cada vez más adversos del calentamiento global) han socavado nuestra capacidad de imaginar futuros más igualitarios, pacíficos y sostenibles. Sin embargo, sabemos que las cosas pueden ser de otra manera.

La respuesta económica a la pandemia es un buen ejemplo de ello. En la crisis de 2008, las instituciones europeas optaron por la austeridad y el consiguiente recorte en servicios públicos. En 2020, en cambio, la Unión Europea (UE) adoptó una estrategia que, hasta entonces, se había tenido por imposible: lanzar un plan de recuperación expansivo financiado con deuda comunitaria y suspender temporalmente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

España accederá a la Presidencia del Consejo de la UE en un contexto difícil: un año marcado por la incertidumbre política y económica, el deterioro de la democracia y el multilateralismo, junto con las consecuencias globales del conflicto de Ucrania (subida de precios, crisis energética y crisis alimentaria relacionada con un sistema alimentario excesivamente concentrado y mal distribuido). Pese a todo ello, nuestro país ha demostrado una gran capacidad de influencia y liderazgo en los últimos años, durante la negociación del fondo Next Generation EU y llevando a cabo, junto a Portugal, una intervención del mercado eléctrico que ha permitido contener la inflación en nuestro país y ha abierto un debate sobre la posibilidad de replicar esta medida a escala europea.

Durante los seis meses que van de julio a diciembre de 2023, el Gobierno español tendrá la oportunidad de marcar el rumbo de la UE impulsando los acuerdos políticos necesarios para implementar agendas realmente transformadoras, tanto dentro de la UE como en su relación de asociación estratégica con el resto del mundo.

Oxfam recoge en este documento sus recomendaciones sobre las prioridades que debe tener la presidencia española, aportando una mirada de largo plazo con propuestas constructivas para avanzar hacia una UE más justa y sostenible. Algunas de las siguientes recomendaciones buscan dar respuesta a cuestiones urgentes, como gravar los beneficios extraordinarios de las grandes empresas de forma más ambiciosa y permanente en toda la UE para financiar medidas contra la crisis. Pero sin olvidar problemas estructurales de fondo, como un modelo energético insostenible y abusivo, que genera dependencia hacia regímenes autoritarios productores de combustibles fósiles y profundiza modelos extractivistas en otras partes del planeta.

Oxfam agrupa sus propuestas en tres bloques:

I. COHESIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL: UNA EUROPA QUE CUIDA Y PROTEGE

La presidencia española debe reforzar las medidas de protección de la población más vulnerable, ofreciendo seguridad y cohesión social. Para ello deberá profundizar en el *Pilar Europeo de Derechos Sociales* (especialmente en las políticas de empleo y cuidados) y promover una *fiscalidad justa*, que dote a los Estados de los recursos necesarios para combatir la desigualdad y apuntalar sus sistemas de bienestar.

II. MODELO SOCIOECONÓMICO: UNA EUROPA MÁS VERDE, SOSTENIBLE Y SOCIALMENTE RESPONSABLE

La presidencia española debe liderar una *transición energética justa* guiada por un nuevo paradigma económico y ambiental, sin que el paso de los combustibles fósiles a las energías limpias aumente brechas sociales y territoriales ya existentes, o genere otras nuevas. A su vez, debe impulsar una agenda ambiciosa de *gobernanza empresarial sostenible*, incluyendo una regulación de debida diligencia que garantice los derechos humanos de la población y proteja el medio ambiente de aquellos lugares en los que operen compañías europeas.

III. LA UE EN EL MUNDO: UNA EUROPA MENOS CENTRADA EN SÍ MISMA

La presidencia española debe priorizar un *sistema de migración y asilo* que respete los derechos humanos, acogiendo en condiciones de seguridad y dignidad a aquellas personas que soliciten protección internacional y por razones humanitarias en suelo europeo. La presidencia debe también posicionar una *agenda birregional hacia América Latina y el Caribe*, superando el tradicional enfoque comercial y trabajando de forma horizontal en una agenda compartida de transiciones justas. Por último, debe dar un impulso civil y político en la *nueva gobernanza para la región del Sahel*, centrado en la construcción de paz, el refuerzo de la sociedad civil y la garantía de acceso a unas condiciones de vida básicas.

El Gobierno español debe demostrar su compromiso con la escucha y el diálogo social tanto durante los meses de la presidencia como antes y después. Es imprescindible que la sociedad conozca, debata y forme parte de la búsqueda de soluciones a los retos planteados. Oxfam anima al Ejecutivo a abrir espacios participativos no solo para establecer las prioridades de la agenda europea, sino para celebrar una discusión más amplia sobre el modelo de sociedad que queremos.



RECOMENDACIONES

COHESIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL: UNA EUROPA QUE CUIDA Y PROTEGE

1. Profundizar en el Pilar Europeo de Derechos Sociales

Las crisis encadenadas de los últimos años han puesto a prueba la capacidad de nuestras sociedades para hacer frente al incremento de las desigualdades y la pobreza. Cuando las cicatrices de la Gran Recesión apenas se estaban cerrando, tras una década marcada por políticas de austeridad, la pandemia y las consecuencias del conflicto de Ucrania han vuelto a demostrar **la necesidad de disponer de sistemas de protección social robustos que no dejen desatendidos a segmentos cada vez mayores de la población.**

Sin embargo, **el impacto de las crisis ha sido enormemente desigual**, como han recogido varios informes de Oxfam como *La desigualdad no se va de*

vacaciones o La ley del más rico. Mientras las grandes compañías energéticas, agroalimentarias, farmacéuticas, tecnológicas, etc. han registrado cuantiosos beneficios extraordinarios, amplios sectores de la población han visto cómo se reducían sus ingresos, su poder adquisitivo y su acceso a derechos básicos, primero durante la emergencia sanitaria y después debido a la escalada de precios y al desgaste de los Estados de Bienestar.

El impacto económico y social de la guerra en Ucrania junto a los efectos aún presentes de la pandemia hacen que el **Pilar Europeo de Derechos Sociales cobre una mayor importancia** para el conjunto de la población europea. El despliegue de estas políticas, combatiendo la desigualdad y la pobreza, no tiene por qué hacerse a costa de la sostenibilidad de las cuentas.



Recomendaciones de OXFAM para la presidencia española:

1.1. Fortalecer las políticas predistributivas a escala europea, especialmente las relacionadas con el empleo. El mercado de trabajo y el tejido productivo comunitario deben combatir la precariedad laboral, sobre todo entre los grupos más vulnerables (mujeres, personas migrantes y jóvenes), incluyendo, por ejemplo, las conclusiones de la Evaluación del Fondo Social Europeo y la Iniciativa de Empleo Juvenil 2014 – 2020 prevista para el tercer trimestre de 2023. La UE debe seguir avanzando en garantizar salarios dignos en todos los Estados miembros (camino marcado por la recién aprobada *Directiva 2022/2041 sobre salarios mínimos adecuados*) y hacia una política de rentas que distribuya de forma justa los impactos de las crisis y permita recuperar poder adquisitivo a los hogares.

1.2. Impulsar políticas redistributivas que refuercen la cohesión social a través de un adecuado diseño, cobertura y articulación de rentas mínimas y la adopción de medidas de protección social de carácter universal (entre ellas, las que protegen especialmente a la infancia o las que buscan apoyar a las personas trabajadoras cuyos salarios son insuficientes para salir de la pobreza). Serán relevantes las conclusiones que se deriven del Primer informe de la UE sobre el acceso a los servicios esenciales, previsto para 2023, así como el seguimiento a la aplicación de la recomendación del Consejo sobre renta mínima.

1.3. Ampliar el marco y alcance de la Estrategia Europea de Cuidados, superando el enfoque asistencialista e incorporando el derecho al cuidado como principio rector de las políticas. La UE y sus Estados miembros deben desarrollar sistemas integrales y universales de cuidados, con estructuras sostenibles y recursos suficientes, reivindicando lo público y comunitario frente a la mercantilización de este derecho, e impulsando el cambio cultural para incidir en los imaginarios y las normas sociales que reviertan el injusto reparto de los cuidados y su invisibilización. Para conseguirlo, será necesario atender a la diversidad de los cuidados en cada etapa de la vida y apelar a la corresponsabilidad de los Estados, las empresas y la sociedad civil. Reconocer la importancia y mejorar las condiciones laborales de las personas que trabajan en estos sectores, tradicionalmente feminizados y precarizados, es otro de los retos pendientes. Por último, es esencial visibilizar y cuantificar adecuadamente el valor de los cuidados llevados a cabo en el sector informal, especialmente los no remunerados.

2. Establecer una fiscalidad justa para combatir las crisis

España asumirá la Presidencia del Consejo de la UE en un momento de gran incertidumbre sobre el futuro fiscal europeo y su sostenibilidad. Esto obliga a una acción concertada de los Estados miembros y a una transformación radical de su marco y sus reglas fiscales.

La desaceleración económica y la crisis de precios vuelven a hacer urgente la activación de paquetes de transferencias que mitiguen su impacto en los hogares más vulnerables y en las pequeñas y medianas empresas. De nuevo, la

cuestión fundamental radica en plantear con valentía **de dónde tienen que salir los recursos necesarios para combatir la desigualdad y la inseguridad económica millones de hogares.**

La ruta hacia el *Tax Mix* de 2050 se construye ahora: con un ojo puesto en la **respuesta de emergencia** y con el otro en el reto de **resolver brechas estructurales** en la tributación empresarial y en la riqueza, los altos patrimonios o los beneficios extraordinarios de determinados sectores económicos. La legitimidad que otorgan las reformas emprendidas en España puede servir como modelo y dar un giro significativo al modelo fiscal europeo.

► Recomendaciones de OXFAM para la presidencia española:

2.1. Activar medidas fiscales frente a la crisis inflacionaria. La adopción en España de una contribución temporal sobre los «beneficios caídos del cielo» del sector energético y de la banca es un primer paso en línea con la aprobación de una «contribución de solidaridad» sobre las compañías de energía fósil en el marco europeo. De cara a futuro, es fundamental consolidar y convertir en permanente el mecanismo europeo, revisando de forma más amplia la tributación de sectores y actores con beneficios excesivos. Esto permitirá recaudar de manera estructural los recursos necesarios para dar respuesta a futuras crisis. Para que esta medida sea efectiva:

Debe extenderse a todos los sectores económicos en los que se den beneficios extraordinarios en contextos de crisis, aplicando de forma automática un tipo de entre el 50 % y el 90 %.

Debe calcularse sobre la base de los beneficios empresariales en el conjunto de la UE, aplicando una fórmula de redistribución justa de lo recaudado, para evitar que se deslocalice la declaración de beneficios hacia territorios que permiten el *dumping* fiscal.

2.2. Consolidar el paquete de reformas en la tributación empresarial.

España tiene la oportunidad de generar consensos para construir el futuro fiscal de la UE desmarcándose de la agresividad fiscal de algunos Gobiernos, o de la fuerte presión de grandes grupos empresariales.

Oxfam propone:

- Impulsar un consenso amplio para la aplicación de un mínimo europeo en la tributación empresarial (Pilar 2) que se sitúe por encima del 15 %, sin permitir prácticas fiscales agresivas, como las exenciones *patent box*.
- Apostar de manera ambiciosa por un nuevo marco fiscal para las empresas (*Business in Europe: Framework for Income Taxation* - BEFIT) para compensar un diseño insuficiente y rígido de los Pilares 1 y 2 del acuerdo global en la OCDE y el G20.
- Reforzar los criterios para la elaboración de la lista europea de paraísos fiscales y la identificación de las prácticas fiscalmente nocivas e incorporar una mayor transparencia en el Grupo “Código de Conducta” responsable de su formulación.
- Impulsar una mayor ambición en el proceso de tramitación de la Directiva europea sobre sociedades fantasma (*Unshell Directive*) y los intermediadores o facilitadores de prácticas fiscales agresivas (*tax enablers*).

2.3. Liderar una nueva agenda en tributación de la riqueza y las rentas de capital.

La tributación de las grandes fortunas, de la riqueza en general y de las rentas del capital supone uno de los grandes vacíos normativos europeos. Apenas se ha logrado avanzar en algunas cuestiones como el intercambio de información en materia tributaria y el compromiso de creación de registros públicos de beneficiarios finales (donde existe un amplio retraso en la implementación y notables dificultades para hacer operativo su control y recientemente la Corte Europea de Justicia declaró inválida).¹

España es uno de los pocos países que ha optado por impulsar reformas a nivel nacional que consoliden la tributación sobre el patrimonio, mejoren la lucha contra la competencia fiscal e incrementen la progresividad en la tributación de las rentas del capital. Bajo la legitimidad de este liderazgo, **Oxfam propone:**

- Convocar un gran espacio de debate europeo sobre tributación de la riqueza y las rentas del capital en el marco de la discusión sobre qué *Tax Mix para 2050* y que apunte la agenda futura.
- Vincular este debate al eje de fiscalidad para financiar la transformación energética y la acción climática.
- Articular desde la Comisión Europea la identificación de prácticas fiscales nocivas en materia de tributación de la riqueza, de igual forma a como se ha hecho con los beneficios empresariales, incluyendo un registro europeo sin fisuras de todos los activos que permita identificar la riqueza *offshore*.

MODELO SOCIOECONÓMICO: UNA EUROPA MÁS VERDE, SOSTENIBLE Y SOCIALMENTE RESPONSABLE

3. Impulsar una transición energética justa y un nuevo paradigma económico y ambiental

El modelo energético actual de producción y consumo está en el corazón de la crisis climática. Más de 70 países, incluida la UE en su conjunto, han asumido compromisos para alcanzar la neutralidad climática en 2050. Representan el 90 % del PIB mundial y son responsables del 80 % de las emisiones de dióxido de carbono.²

Las crisis de los últimos años han acelerado la necesidad de buscar **una salida al paradigma del progreso del último siglo**, basado en el crecimiento económico sin límites, el uso intensivo de combustibles fósiles y los subsidios a su producción. Se acaba el tiempo, **no se puede seguir postergando la descarbonización de las sociedades y la transición hacia energías limpias**. Y tampoco se puede hacerlo sin ligar este proceso a la justicia social; a finales de 2019, cuando el conflicto en Ucrania aún no había comenzado, la pobreza

energética afectaba ya a 31 millones de personas en la UE.³

Durante la presidencia, España debe impulsar una transición energética que sea justa, accesible, equitativa y sostenible dentro de la UE, pero también que sea respetuosa del justo desarrollo del Sur global. Tanto en el marco del **Pacto Verde Europeo**, revisando la legislación climática para lograr el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 65% de aquí al 2030,⁴ como fortaleciendo el plan **REPowerEU** de la mano de las comunidades, promoviendo el ahorro, mejorando la seguridad energética y diversificando las fuentes de suministro. Todo ello, junto con una voluntad real de cambios económicos y culturales profundos en nuestras sociedades, permitirá reinventar los modelos de producción y consumo reconfigurando el sistema existente. Europa debe potenciar las relaciones exteriores y comerciales con países que estén avanzando en la misma senda, y evitar acuerdos comerciales con regímenes autoritarios que agravarían la violación de los derechos humanos.



Recomendaciones de OXFAM para la presidencia española:

3.1. Liderar el camino hacia un nuevo sistema energético en Europa impulsando un cambio real en la matriz productiva, la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles y la reorientación hacia energías limpias. Para hacerlo de forma justa será necesario ayudar a sufragar los costes de transacción del cambio (probable subida de precios de la energía, pobreza energética, cambios en sectores como la vivienda, el transporte, etc.). España podría asimismo impulsar la creación de un grupo de Estados pioneros, libres de combustibles fósiles, para negociar de forma conjunta en foros multilaterales.

3.2. Promover el debate sobre los principios necesarios para que la transición sea realmente justa, accesible, equitativa y sostenible, con perspectiva de género.⁵ El objetivo último será adaptar el marco normativo y las relaciones exteriores europeas a dichos principios:

- Participación efectiva de la población más afectada por la transición en los debates y las decisiones sobre las medidas adoptadas, prestando particular atención a las mujeres, las personas jóvenes, los grupos tradicionalmente marginados y los representantes del sector primario.
- Distribución justa de las responsabilidades, las capacidades, los costes y los beneficios de la transición.
- Reconocimiento y prevención de las injusticias soportadas por determinados grupos sociales en el acceso, uso y control de la tecnología y los recursos necesarios para la transición.
- Reparación o compensación justa a las comunidades y sectores afectados mediante el diseño de redes de protección social y la protección de los territorios frente a nuevas formas de «extractivismo verde».

3.3. Acompañar a los países del Sur Global en el acceso a energías limpias, accesibles y fiables.⁶ Reconociendo el papel que ha jugado en las recientes negociaciones sobre financiación climática, España puede jugar un rol clave dentro de la UE en la formalización de mecanismos multilaterales que identifiquen, financien y evalúen, con perspectiva de género, las necesidades y prioridades de los países en desarrollo. De esta manera, se implicaría también en el impulso a la transición energética justa de estos países.

España tiene la oportunidad de plantear este debate **tanto en el seno de la UE como con los países de América Latina y el Caribe**, celebrando una cumbre entre ambas regiones en la que se compartan experiencias y compromisos de cambio sobre la transición energética.

4. Abanderar una agenda ambiciosa de gobernanza empresarial sostenible

En el sistema económico actual, edificado sobre cadenas de valor muy complejas, **muchas empresas se han lucrado explotando a las personas y al planeta**. Para poder hacer frente al triple reto de la transición energética (social, económico y ecológico), es necesario limitar los impactos negativos de estas compañías sobre los derechos humanos y ambientales, así como garantizar que asumen la responsabilidad por los daños que su actividad pueda causar. Las

medidas de autocontrol voluntarias son insuficientes. Son necesarios, por tanto, mecanismos vinculantes que garanticen la gobernanza empresarial sostenible y que protejan a las personas y al planeta de los abusos de dichas empresas.

En febrero de 2022, la Comisión Europea presentó una propuesta de *Directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad*.⁷ El Consejo adoptó su posición sobre la propuesta en diciembre de 2022.⁸ El Parlamento Europeo deberá fijar su posición en 2023, y las negociaciones sobre el texto final de la legislación deberían tener lugar durante la Presidencia española.



Recomendaciones de OXFAM para la presidencia española:

4.1. Impulsar la aprobación de una Directiva exigente y efectiva en la defensa de los derechos humanos y ambientales dentro y fuera de la UE, incluyendo los criterios siguientes:

- **Ámbito de aplicación:** la normativa debe incluir a todas las empresas, según su tamaño y exposición al riesgo (como establecen la ONU y la OCDE), y abarcar toda la cadena de valor global, incluido el sector financiero. Las obligaciones de debida diligencia deben cubrir las prácticas de compra y las estrategias de precios de las empresas y sus modelos comerciales, garantizando que se respeta el derecho a un salario digno de las personas en las mencionadas cadenas de valor. Además, las obligaciones no deben limitarse a las «relaciones comerciales establecidas», sino que deben tener un enfoque más amplio, basado en el riesgo y en la evaluación de los impactos en función de su gravedad y probabilidad.

- **Justicia y reparación:** pese a incluir un régimen de responsabilidad civil para que las víctimas puedan acudir a los tribunales, la propuesta no elimina importantes barreras legales para hacerlo realmente efectivo ni se contemplan otras formas de recurso más allá de las compensaciones económicas. Además de mejoras en esas áreas, en la Directiva definitiva debe incluirse también la responsabilidad de los administradores de supervisar adecuadamente los procesos de diligencia debida.
- **Perspectiva de género:** la Directiva debe incluir la obligación de identificar y evaluar los impactos específicos en los derechos humanos de mujeres y niñas.
- **Compromiso climático:** las exigencias en materia ambiental son insuficientes. El texto debería recoger también los efectos climáticos adversos de las actividades empresariales, obligando a las compañías a identificarlos, prevenirlos y mitigarlos como parte de su proceso de diligencia debida.

4.2. Liderar con el ejemplo mediante la aprobación de una legislación nacional de debida diligencia en derechos humanos y ambientales. La mejor manera de abanderar un proceso regulatorio europeo en gobernanza empresarial sostenible, es a partir de una ley nacional que marque un estándar ambicioso. En este sentido, la aprobación del Anteproyecto de Ley de protección de los derechos humanos, de la sostenibilidad y de la diligencia debida en las actividades empresariales transnacionales, propuesto por el Ministerio de Derechos Sociales, situaría a España a la vanguardia de este tipo de regulaciones en Europa y en el mundo.

LA UE EN EL MUNDO: UNA EUROPA MENOS CENTRADA EN SÍ MISMA

5. Garantizar un sistema de migración y asilo que respete los derechos humanos

En un momento de gran convulsión internacional y de una instrumentalización cada vez mayor de la migración con fines políticos, el periodo de la presidencia es una oportunidad para que España lidere las negociaciones del **Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (2020)** con un impulso renovado, así como otras políticas relacionadas como la

condicionalidad migratoria en la ayuda desarrollo a través la implementación del presupuesto de cooperación de la UE (Global Europe/NDICI).

La UE y los Estados miembros deben promover la reforma de un sistema de migración y asilo respetando los derechos básicos de todas las personas en movimiento, sin discriminación, acogiendo en condiciones de seguridad y dignidad, proporcionando un acceso efectivo a un procedimiento de asilo justo y transparente y cooperando en un reparto efectivo de la responsabilidad.



Recomendaciones de OXFAM:

5.1. Promover la adopción de un mecanismo de solidaridad obligatorio que priorice la reubicación. Los Estados de la UE, encabezados por los países del Med5 (España, Italia, Grecia, Chipre y Malta), deben llegar a acuerdos justos para compartir la responsabilidad de proteger y acoger dignamente a las personas que buscan asilo en Europa. Unos acuerdos vinculantes que deben priorizar las cuotas de reubicación de obligatorio cumplimiento y no canjeables por formas de contención, seguridad fronteriza, retornos u otras medidas nocivas que son etiquetadas como «solidaridad».

5.2. Garantizar un mecanismo de vigilancia fronteriza independiente que respete los derechos humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. El Pacto sobre Migración y Asilo prevé la creación del Mecanismo independiente de vigilancia de las fronteras (IBMM, por sus siglas en inglés). Sin embargo, desde 2020 apenas se han producido avances, y tanto las devoluciones como las violaciones de los derechos de las personas que se desplazan a través de las fronteras interiores y exteriores de la UE son lamentablemente demasiado habituales.

La presidencia española debe aprovechar su mandato para presentar un plan de acción y establecer estos mecanismos (*Screening Regulation*). Para ello, debe tener en cuenta las lecciones aprendidas en Grecia⁹ y Croacia,¹⁰ incluir las recomendaciones de la sociedad civil y prestar especial atención a la independencia, el alcance, la transparencia y la justiciabilidad del Mecanismo, así como a las consecuencias en caso de que un Estado miembro no lo ponga en marcha o no coopere.

5.3. Monitorear la condicionalidad migratoria en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Uno de los ejemplos más claros y preocupantes de externalización de fronteras se produce mediante el uso indebido de la AOD por parte de los Estados miembros, como donantes, en cuestión de control migratorio y readmisión de personas migrantes. La presidencia española debe impulsar un control del gasto de la AOD bajo el componente migratorio. En particular, del marcador del 10% para migración del NDICI.¹¹

- **Solo las actividades cuyo objetivo principal sea promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo puede calificarse como AOD.** La AOD no puede funcionar como una herramienta para promover el interés migratorio de los donantes —en forma de recompensa por las cuotas de readmisión o como alternativa al cumplimiento de cuotas de reubicación—, ya que esto contradice su objetivo principal de erradicación de la pobreza, tal como se establece en el Tratado de la UE, así como desde el compromiso de la UE en materia de Coherencia de Políticas de Desarrollo (CPD).
- **No obstante, la AOD sí puede integrar el enfoque de migración y desarrollo conforme a su objetivo, puesto que la movilidad humana puede ser una oportunidad para construir resiliencia.**¹² La posibilidad de moverse, incluso en contextos de desplazamiento forzoso, puede ser una estrategia de supervivencia. Interferir en la movilidad humana puede socavar la capacidad de recuperación de estas personas y sus comunidades. Por el contrario, integrarla y apoyarla de forma estructurada y basada en los derechos de las personas en movimiento puede aumentar la resiliencia de las comunidades.

6. Construir una nueva agenda birregional con América Latina y el Caribe

El vínculo político, económico y de cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe (LAC, por sus siglas en inglés) ha sido históricamente asimétrico. La UE y España comparten el reto de iniciar un nuevo tipo de relación con LAC en 2023, más allá de los intereses comerciales e inversores habituales, con la Cumbre UE-CELAC (a celebrar ocho años después de la última) y con la futura *Nueva Agenda para América Latina y el Caribe*. En un contexto internacional de múltiples

crisis, ambas regiones se encuentran en un momento clave para definir su posición en el sistema internacional y la relación con sus sociedades.

España tiene la oportunidad de revisar los términos de esa relación, influenciando la Nueva Agenda para LAC hacia una lógica distinta de la actual: **una alineación de intereses más horizontal, reconociendo las potencialidades y vulnerabilidades de cada región**. El objetivo debe ser trabajar de forma conjunta para que esta nueva agenda se focalice en las transiciones justas. Para ello, será necesario abrir espacios de diálogo multiactor, inclusivos, seguros y diversos.

► Recomendaciones de OXFAM:

6.1. Situar en el centro de la Nueva Agenda para LAC y de la Cumbre UE-CELAC las transiciones justas (verde, digital y socioeconómica), **la protección del espacio cívico y la economía de los cuidados**. El resultado debe ser una hoja de ruta con objetivos claros para su cumplimiento, financiación adecuada y mecanismos de seguimiento. La hoja de ruta debe promover diálogos políticos birregionales entre actores que garanticen la participación real y efectiva de la sociedad civil de ambas regiones.

6.2. Apoyar a LAC en el reto de dar respuesta a la gobernanza de la movilidad humana¹³ financiando programas de integración entre comunidades receptoras y migrantes, proveyendo recursos para respuestas humanitarias, promoviendo políticas migratorias más flexibles y garantistas de derechos de migrantes y apoyando los marcos regulatorios globales y regionales (por ejemplo, la Declaración de Cartagena sobre refugiados).

6.3. Incluir en la iniciativa *Global Gateway*¹⁴ objetivos, marcadores, mecanismos y garantías de protección del espacio cívico, la reducción de las desigualdades, la diligencia debida y la lucha contra la emergencia climática.

6.4. Apoyar la formalización de un espacio de coordinación de políticas tributarias en LAC que sea el origen de un nuevo Pacto Fiscal por una LAC más justa, verde y social. Para la UE, esto supondrá explicitar el respaldo institucional a esta iniciativa, contando con participación de la sociedad civil, y supondrá también promover acuerdos que incrementen la dotación de recursos para la implementación de reformas fiscales progresivas (en tributación de la riqueza y en lucha contra la evasión fiscal de grandes corporaciones).

6.5. Mantener el enfoque del desarrollo en transición para la cooperación europea hacia LAC,¹⁵ con una lógica multidimensional, innovadora y que vaya más allá del Producto Interior Bruto en la medición de logros y avances. Esto debe garantizar los enfoques multidimensionales, el reconocimiento de las brechas estructurales y la apuesta por las alianzas e instrumentos innovadores en la cooperación europea hacia América Latina.

7. Liderar el impulso civil y político en la nueva gobernanza para la región del Sahel

La subregión del Sahel recibe una atención preferente por parte de una política exterior española¹⁶ excesivamente focalizada en dos cuestiones: la seguridad y la gestión de las migraciones en la región. En los últimos tiempos, el Sahel ha ganado relevancia en la esfera geopolítica por varios motivos: su evolución poscolonial, el auge del sentimiento antioccidental entre la ciudadanía y los lazos estratégicos del territorio con potencias como China, Turquía y, principalmente, Rusia.¹⁷

En el marco de la nueva estrategia de la UE para el Sahel,¹⁸ enfocada en **un pacto político y de gobernanza** que vaya más allá de la intervención militar (intervención que no ha dado respuesta en los últimos diez años a un panorama de degradación en aumento), la presidencia española debe impulsar **una asociación que ponga en el centro los intereses y derechos de su ciudadanía**. Para ello será necesario partir del análisis de la persistencia estructural de las desigualdades económicas, sociales y de género que ha desembocado en una ruptura del contrato social entre los Gobiernos y la ciudadanía, y que están en la base de muchas de las manifestaciones de la actual crisis en la región, como la violencia o los desplazamientos forzados.



La acción de la UE debe basarse en tres pilares:

Proteger **el espacio de la sociedad civil** para lograr una mejor rendición de cuentas de los Gobiernos y una buena gobernanza frente a esta crisis multidimensional.

Promocionar **la cohesión social y la construcción de la paz** desde iniciativas locales a través, entre otras vías, de la garantía de acceso a servicios de base.

Abordar **las causas y el impacto de la crisis alimentaria** tanto en el corto plazo como en el sistema de producción y distribución alimentaria, así como en la acción necesaria contra la crisis climática.



Recomendaciones de OXFAM para la presidencia española:

7.1. Promover un liderazgo diversificado de la Coalición por el Sahel.

España debe desempeñar un papel en la revitalización de la plataforma presentando una agenda civil, superando el fallido enfoque excesivamente militarizado y promoviendo un liderazgo europeo más allá de las relaciones bilaterales de la región con Francia. La agenda civil debe incluir el acceso a servicios básicos, el Estado de derecho, la protección del espacio de la sociedad civil y la provisión de ayuda humanitaria en línea con los estándares internacionales. Todo ello desde la participación de todos los sectores de la sociedad civil, especialmente de las mujeres y las personas jóvenes.

7.2. Organizar un foro con la sociedad civil de la región. Este espacio de diálogo y consulta entre la UE y la sociedad civil saheliana servirá para orientar las políticas europeas hacia la reconstrucción de los contratos sociales en el Sahel, además de abordar las reticencias crecientes hacia la alianza occidental, proponiendo así una relación renovada y más equitativa entre regiones. La UE debe apoyar los resultados de dicho foro mediante compromisos políticos y financieros concretos, además de poner los medios necesarios para abordar la presente crisis humanitaria.

7.3. Evaluar participativamente la estrategia de la UE para el Sahel siguiendo el compromiso de la UE de incluir a la sociedad civil de la región en el diseño y la implementación de la estrategia, y con vistas a las evaluaciones intermedias previstas, será clave establecer un mecanismo que garantice dicha participación.

7.4. Aumentar los fondos destinados a reforzar las organizaciones de la sociedad civil. La UE en su conjunto (a través del NDICI-Europa Global) y los Estados miembros deben dotar de mayor solidez, coordinación y financiación a las líneas de apoyo a estas organizaciones en el Sahel, mediante su cooperación multilateral y bilateral. Una financiación que debería incluir fondos flexibles, fondos de emergencia y acceso a fondos en entornos de espacio cívico restringido. Se debe asegurar, además, la transparencia en cuanto a información y participación de la sociedad civil, con foco en organizaciones de mujeres, especialmente en las Iniciativas Equipo Europa y el Global Gateway de cara a la revisión intermedia del marco financiero plurianual y su proceso de programación posterior.

NOTAS

- 1 <https://www.openownership.org/en/news/statement-on-court-of-justice-of-the-european-union-cjeu-judgement-on-public-beneficial-ownership-registers-in-the-eu/>
- 2 [The net-zero transition: What it would cost, what it could bring](#). McKinsey Global Institute (2022).
- 3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0950&qid=1647003740756>. Comisión Europea (2021).
- 4 Oxfam pide al Parlamento Europeo y a los países europeos que tomen medidas concertadas contra el cambio climático. Deben aumentar su ambición garantizando que todas las normas climáticas de la UE contribuyan a reducir las emisiones de carbono en al menos un 65% para 2030, en lugar del 55% actual establecido en el paquete de la UE *Fit for 55*. Ver [Fit for 55 Package: Not fit to tackle climate emergency says Oxfam](#). Oxfam, Julio 2021.
- 5 En España, tres cuartas partes de los hogares unipersonales que son pobres energéticos son mujeres, y si son mayores de 65 años esta cifra aumenta hasta el 82%. *La pobreza energética en España, aproximación desde una perspectiva de ingresos*. IEB, Universitat de Barcelona (2019).
- 6 Una recomendación que responde a lo acordado, sobre financiación climática a largo término y sobre el fondo de pérdidas y daños, por los Estados en la 27ª Conferencia de las Partes en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático que tuvo lugar Sharm El-Sheikh.
- 7 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071>
- 8 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/01/council-adopts-position-on-due-diligence-rules-for-large-companies/>
- 9 Ver ejemplos: <https://www.oxfam.org/en/research/bimonthly-bulletin-refugees-and-migrants> (p. 5 y 16); y <https://eu.rescue.org/report/mapping-potential-elements-independent-border-monitoring-mechanism-greece> para un análisis sobre las deficiencias del mecanismo en Grecia y las consiguientes recomendaciones.
- 10 Ver ejemplos: <https://www.hrw.org/news/2021/08/02/croatia/eu-strengthen-border-monitoring-system> y <https://borderviolence.eu/reports/joint-letter-on-croatias-border-monitoring-mechanism/> para un análisis sobre las deficiencias del mecanismo en Croacia y las consiguientes recomendaciones.
- 11 Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés)
- 12 <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/movilidad-humana-resiliencia-sahel-desafios-oportunidades>
- 13 Este fenómeno está alcanzando cifras récord -7,3 millones de migrantes para 2022 según la OIM- aumentando la presión sobre países con sistemas de protección ya sobrepasados como Honduras o Guatemala y exponiendo la vida de millones de personas que buscan escapar de contextos críticos, etc.).
- 14 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_es#principios-de-la-global-gateway
- 15 <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47156-desarrollo-transicion-propuesta-concepto-medicion-cooperacion-renovada-america>
- 16 Así ha quedado reflejado en la nueva Ley de Cooperación al Desarrollo Sostenible y a la Solidaridad Global, así como con la presidencia de turno, y extendida, de la Alianza Sahel o en la pasada cumbre de la OTAN, en Madrid, donde el Gobierno apostó por darle un lugar prominente a esta región en su nuevo concepto estratégico.
- 17 Estas consideraciones se ven reflejadas en la *Brújula Estratégica para Seguridad y Defensa* de la UE, adoptada en 2022: [A strategic compass for security and defence | EEAS Website](#) (europa.eu).
- 18 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/en/pdf>

Oxfam

Este documento ha sido actualizado en enero de 2023. Ha sido escrito por María Bardolet, Lourdes Benavides, Julie Bos, Alejandra Chávez, Andrea Costafreda, Cristina Fernández-Durán, Marco Herman, Vittorio Infante, Sofía Marroquín, Beatriz Novales, Stephanie Pope, Chiara Putaturo, Cristina Rovira, Susana Ruíz, Hernán Sáenz Cortés, Estefanía Sánchez-Vasconcellos, Evelien van Roemburg y Gina Wharton. Oxfam también agradece la revisión y edición a cargo de Ignacio Iturralde. Este documento forma parte de una serie hecha para informar el debate público sobre temáticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas de este documento contactar a dpciunidadsoporteoperacional@oxfamintermon.org

Oxfam es una confederación internacional de 21 organizaciones que trabajan juntas en 65 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones

o visite la página www.oxfam.org

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)

Oxfam América (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)

Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)

Oxfam Colombia (lac.oxfam.org/countries/colombia)

Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)

Oxfam Gran Bretaña (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam Dinamarca (<https://oxfamibis.dk/>)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (España) (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Oxfam México (www.oxfamMexico.org)

Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

KEDV (www.kedv.tr)

www.oxfam.org



OXFAM