

Agenda 2030 y refugiados: arrinconados en la retórica

2030 Agenda and refugees: cornering the rhetoric

KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ *



PALABRAS CLAVE

Cooperación; Agenda 2030; España.

RESUMEN Este segundo semestre de año vuelve a darnos malas noticias en materia de Cooperación al Desarrollo. Parapetados tras la Agenda 2030 se prosigue con la destrucción del tejido orgánico de una política que sigue varada en la retórica. La voluntad y capacidad del Gobierno en referencia a los refugiados no se desmarca de la misma línea. De nuevo se constata un nulo interés por traspasar los intereses puramente nacionales, empresariales, inmediatos y propios. Un ensimismamiento que resulta ya característico.

KEYWORDS

Cooperation; 2030 Agenda; Spain.

SUMMARY The second semester of 2017 didn't bring any good news for Spanish development cooperation policy. Even though the 2030 Agenda is still the official policy goal, actual policy is stuck in rhetoric while its institutional structures are dismantled. The same can be said about the government's refugee policy, with a wide gap between its speeches and its actions. At the same time there is very little interest to depart from short-term national or business interests- The consequence is the continuation of the already characteristic inward-looking policy approach.

MOTS CLÉS

Coopération; l'Agenda 2030; Espagne.

RÉSUMÉ Le deuxième semestre de 2017 n'a pas apporté de bonnes nouvelles pour la politique espagnole de coopération au développement. Bien que l'Agenda 2030 reste l'objectif officiel de la politique, la politique actuelle est prise

* **Katty Cascante Hernández** es politóloga especializada en Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional para el Desarrollo. Profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, colaboradora habitual de la Fundación Alternativas, desempeña funciones de investigación y docencia en distintos centros, máster y cursos especializados.

dans la rhétorique tandis que ses structures institutionnelles sont démantelées. On peut dire la même chose de la politique du gouvernement en matière de réfugiés, avec un large écart entre ses discours et ses actions. En même temps, il y a très peu d'intérêt à s'écarter des intérêts nationaux ou commerciaux à court terme. La conséquence en est "un repli sur soi" caractéristique.

En estos seis meses desde la última crónica, la percepción de parálisis aumenta. La política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en España se resguarda tanto en el devenir del cumplimiento de una Agenda 2030, que la ausencia de una hoja de ruta justifica esta inacción. El pasado 9 de septiembre así nos lo recordaba en Ministro de Asunto Exteriores y de Cooperación, Sr. Dastis Quecedo en su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados: Para cumplir con el Acuerdo de París (COP 21, 2015) y aplicar la Agenda 2030 (Nueva York, 2015) es preciso "apoyar y potenciar uno de los grandes pilares de la política exterior española: la cooperación al desarrollo".

En aras de tan ilusionante declaración, prosigue con el anuncio de la desaparición de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) para "transformarla" en la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, reforzada con la creación de una nueva subdirección general que se centrará principalmente en el seguimiento de las políticas internacionales de desarrollo. Este cambio de estructura no es una buena noticia. De hecho, es una degradación más de la materia en el organigrama del Ministerio que en 2011, al final de la segunda legislatura del Presidente Zapatero, convertía la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SECID) en una Secretaría General (SGCID) para seis años más tarde, convertirla en una Dirección General que ni siquiera conserva el nombre. Por otro lado, "Políticas de Desarrollo Sostenible" resultaría un apellido más que pertinente si no fuera porque se lo dan a una Dirección General dependiente de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional para Iberoamérica y Caribe (SECIPIC) en vez de colgar del gabinete de la presidencia del Gobierno. Por tanto, nombre idóneo en el lugar equivocado, con las competencias y capacidades equivocadas y donde cabe esperar, un impacto claramente reducido.

Y destacamos la idoneidad de Políticas de Desarrollo Sostenible porque es eso lo que se buscaba en la proclamación de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Cambiar parámetros y significados de la política de Ayuda al Desarrollo para convertirla en una política de Desarrollo Sostenible donde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo guiara el desafío de orientar todas las políticas públicas españolas hacia la consecución de un Desarrollo Sostenible Global. Incluso hubiera sido muy suficiente revisar que esas políticas públicas no afectasen al cumplimiento de dicha Agenda. Sin embargo, esconder esta Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible en la esquina

del MAEC, es arrastrar su mandato hasta la irrelevancia. Y con ello, el incumplimiento del Acuerdo de París y la Agenda 2030.

Porque la política de desarrollo sostenible no solo afecta a la cooperación internacional al desarrollo, sino a todo lo que implica ese desarrollo, dentro y fuera de las fronteras españolas. Se trata por tanto de integrar la ecología como un límite de la economía, es decir, conciliar sistemas económicos y ambientales con financiación suficiente para garantizar el cambio en las políticas internas y exteriores, la geopolítica, el sistema supranacional, el sistema global. Para ello la mirada global se hace imprescindible, tanto en la ayuda al desarrollo como en la deriva de nuestra propia matriz energética, por poner un ejemplo. En nuestro sistema sobredimensionado donde se consume menos de lo que se espera, las empresas cuentan con la connivencia del Gobierno español para asegurar la amortización de las instalaciones. “Una distorsión que no se explica ni por razones técnicas ni por razones de convivencia con la gran generación y la gran distribución, sino que se explica por una decisión de respaldo y apoyo a grandes grupos empresariales”². El modelo económico y productivo necesita adaptarse, no solo porque ya no responde al empleo ni al PIB sino porque su demanda es distinta, más sensible al medio ambiente, con una mayor distribución de beneficios y costes donde habrá que ir recolocando la inversión, la regulación y la fiscalidad para integrar ese proceso de cambio sin dañar a los colectivos más vulnerables, probablemente procedentes de las industrias que van a cerrar.

En este sentido en España no se ha hecho nada. Las empresas del sector han absorbido los recursos sin destinarlos a la transición necesaria para cambiar de sistema. Un espacio perdido a su vez ocupado por las cuestiones de seguridad en un escenario internacional donde ya no hay fronteras. A las puertas de Europa se deshace Siria, Yemen y Libia y aunque el sistema climático tiene su propia inercia, solo ha emergido una Agenda para afrontar todos estos desafíos que, en nuestro país, se pretender saldar con una Dirección General de uno de los ministerios que cuenta con menos presupuesto³ y que según las últimas noticias, va a prorrogarse durante 2018⁴. En

- 1 Una política pública nacional que al mismo tiempo que debe asumir una agenda universal, ni siquiera tiene vigente un plan director que marque las directrices de su planificación en los próximos cuatro años. El Plan Director 2017-20 todavía no ha sido aprobado en el mes de octubre de 2017.
- 2 Entrevista a Teresa Ribera, *Huffington Post*. Disponible en: <https://goo.gl/LzfRXk> (28/9/2017).
- 3 En los presupuestos de 2017, el MAEC aumentó tan solo los presupuestos en un 3,2% respecto a 2016. Con un total de 1.155,6 millones la dotación de las cuotas para la participación en organismos internacionales, en línea con las prioridades y los intereses políticos y económicos de España. Un aumento que buscaba fundamentalmente potenciar la presencia e influencia de España en los procesos de definición de la política de paz y seguridad de las principales organizaciones internacionales, adaptándola a los nuevos desafíos en materia de terrorismo, seguridad internacional, construcción y mantenimiento de la paz.
- 4 Sin menoscabo del anuncio realizado el pasado 9 de septiembre por el ministro de Asunto Exteriores y de Cooperación, Sr. Dastis Quecedo, en su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, donde anuncia un 7% de incremento en el presupuesto de la AECID para el 2018, destinado principalmente a “ayuda humanitaria y a otras intervenciones en países prioritarios para la cooperación española”.

2017, la AOD española agudiza la pérdida de su peso dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) donde ha pasado a gestionar apenas el 25,65% de la AOD de la Administración General de Estado, frente al resto de ministerios que concentran el 74,35%⁵. Esta pérdida de liderazgo limita aún más la capacidad de maniobra para gestionar la Agenda 2030, que por otro lado parece abrirse camino con un nuevo mecanismo supraministerial anunciado unos días antes de esta crónica.

Adscrito a la Comisión Económica Delegada de Presidencia, este nuevo mecanismo sería el responsable de coordinar el avance de la implantación de la Agenda 2030 en España ante las Naciones Unidas, en la Unión Europea, en la Comunidad Iberoamericana, en la OCDE y en el G20. Un elemento fundamental tras el compromiso asumido el mes de julio pasado en el foro político de alto nivel del ECOSOC de la Organización de Naciones Unidas, competente para el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030, en el que España aceptó formalmente, someterse a la revisión voluntaria en julio de 2018. Una noticia positiva entre tanta incertidumbre que, sin embargo, y a la espera de una información más precisa, debe enfrentarse a tres cuestiones esenciales. La primera, que una Agenda cuya esencia es transformar la dimensión económica, para integrar armónicamente la dimensión social y la ambiental, dependa de la Comisión Económica Delegada de la Presidencia. Esto puede ser una oportunidad, pero también un riesgo. La segunda es que este Grupo de Alto Nivel no cuenta con ninguna asignación presupuestaria específica para sus funciones, al menos eso es lo que se desprende de su propia naturaleza. Y la tercera, es que esta decisión gubernamental tiene que ver con el compromiso español de informar sobre sus avances sobre la Agenda 2030 en Naciones Unidas en julio del próximo año, es decir, dentro de apenas 9 meses. Ojalá que la voluntad política por impulsar la Agenda pese más que el oportunismo que señala.

Refugiados y ayuda humanitaria

En este último trimestre del año se cumple el plazo del compromiso europeo del Gobierno para recibir 17.337 refugiados en suelo español. Sin embargo, tanto en Europa que se comprometió con 160.000 refugiados como en España, las previsiones no se han cumplido. En Europa se han acogido (bajo distintas fórmulas de reasentamiento y reubicación) alrededor de 27.695, lo que supone un modesto 17,5%. En España este porcentaje se reduce al 11,4% (1.980) de las personas asignadas en 2015. Las excusas se centran en los aspectos burocráticos. Los expedientes de refugiados no cumplen los requisitos para ser reubicados⁶.

- 5 En 2011 la proporción era 56% MAEC, 44% otros ministerios.
- 6 La UE limita su programa de reubicación, destinado a quienes ya están en suelo europeo, a los refugiados procedentes de Siria, Eritrea, Yemen y unos pocos países más, entre los que no figuran Afganistán, Irak o Mali, inmersos en conflictos. Pese a ello, según la Comisión Europea, en Grecia había en el mes de septiembre 2.800 personas listas para ser reubicadas

Este mecanismo de distribución de refugiados en Europa con cuotas asignadas a cada Estado no ha conseguido los resultados esperados debido a la falta de cooperación de la mayoría de los países. Incluso los que lo han aplicado, lo han hecho en una proporción muy inferior a la prevista. Una de las razones es que la Comisión incluyó inicialmente a Hungría como país beneficiario del mecanismo para que pudiera enviar a otros socios comunitarios 54.000 de los demandantes de asilo llegados a su territorio. Sin embargo, el Gobierno húngaro rechazó participar y esa bolsa de refugiados nunca se repartió. Por otro lado, ha resultado insalvable la rígida condición de reubicar exclusivamente a demandantes sirios, eritreos e iraquíes, dejando fuera a casi todos los que llegan con un perfil de migrante económico, no de refugiado.

Pese a todo ello, acercándose el final del plazo, España anunció en julio un “esfuerzo adicional” para acoger 500 refugiados mensuales desde Italia y Grecia durante el verano. Sobre lo cual no hay de momento información. Sobre lo que si hay datos oficiales de Eurostat disponibles desde el 20 de septiembre es en relación a las personas que han solicitado refugio en los 28 países de la UE en el año 2015 y 2016. Según el Informe del Centro de Investigación Pew⁷, el 52% de los 2,2 millones de personas (de bebés a ancianos) que pidió refugio en los 28 países de la UE en 2015 y 2016 no ha recibido ninguna respuesta, un 40% fueron aceptados y un 8% fueron rechazados. Este informe ofrece por primera vez una radiografía sobre las peticiones de este colectivo concreto, los protagonistas de lo que los políticos europeos bautizaron como la crisis de los refugiados. Como buena parte de las solicitudes no se resuelven en un año y quedan pendientes para el siguiente o más allá, solo con los datos de la agencia estadística europea es imposible conocer qué pasó con quienes llegaron en 2015-2016. En ese bienio el continente asistió al mayor desembarco de extranjeros en busca de protección desde la Segunda Guerra Mundial. Se recibieron un 20% de las demandas de asilo presentadas en la Unión desde mediados de la década de los ochenta, de las cuales, unas 885.000 personas (el 40% de los peticionarios) han podido quedarse en la UE (al menos durante unos años). El flujo fue tal que en países como Suecia (que fue destino preferente), Hungría o Austria (que estaban en la principal ruta) la población extranjera aumentó en más de un punto porcentual.

Cabe señalar que entre los 28 miembros de la UE hay grandes diferencias en cómo se interpreta la legislación de asilo, las prestaciones que ofrecen y en la velocidad a la que tramitan los expedientes. España ocupa (con un 69% de demandas en espera) el tercer lugar en un listado encabezado por Hungría y Grecia sobre los países de resolución más lenta de una petición de asilo. Si bien la media europea no es para felicitarse, en el porcentaje de 52%, se encuentran incluso países donde los movimientos xenófobos han proliferado de manera más rápida que en España como son el caso de Holanda,

y otras 2.000 que probablemente cumplan los requisitos. A Italia llegaron 7.200 refugiados reubicables en lo que va de año.

7 Informe Still in Limbo: About a Million Asylum Seekers Await Word on Whether They Can Call Europe Home del Pew Research Center basado en los datos de Eurostat del 3 de agosto de 2017. Disponible en: <https://goo.gl/G8Ry94>

Bélgica y Alemania. Es decir, países que a priori se encuentran con mayores obstáculos y resistencias sociales para justificar la prolongación de plazos de respuesta y sin embargo son más eficaces. España ha estado tradicionalmente entre los países con menos solicitudes, menos aceptados y mayor atasco.

Durante lo que llevamos de año, el gasto para refugiados en España ha aumentado y se computa como Ayuda Oficial al Desarrollo sin que esto suponga tener recursos adicionales. 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 del 702% del presupuesto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) respecto a 2016. La dotación presupuestaria es sin lugar a dudas necesaria, sin embargo, su consideración como Ayuda al Desarrollo es cuestionable⁸ debido a son fondos que se ejecutan en territorio español y no contribuyen a la erradicación de la pobreza y la desigualdad en los países más empobrecidos. En cualquier caso, deberían ser fondos adicionales que como consecuencia aumentarían el porcentaje de la AOD estatal.

Este incremento se registra a la vez que, en España, por cuarto año consecutivo, los recursos de Ayuda Humanitaria se estancan en 16,8 millones de Euros. Un contraste que resulta un tanto paradójico si se tiene en cuenta que gran parte de esta Ayuda se dirige a responder las necesidades de las personas refugiadas y desplazadas en los países limítrofes a las zonas de conflicto de Siria, Eritrea y Yemen. En lo que se refiere a este último país, la aportación del Gobierno en los dos últimos años de guerra civil apenas supera los 700.000 euros⁹ frente a los 650 millones de euros que España ha recaudado vendiendo armas a Arabia Saudí¹⁰ y que pueden utilizarse en este conflicto, en el que Riad lidera una coalición militar que respalda al Gobierno yemení frente a los rebeldes huthis.

Según señalaba Oxfam Intermón el pasado mes de junio, Yemen es “la crisis humanitaria donde más personas necesitan ayuda”, un total de 19 millones de personas, lo

8 El CAD permite contabilizar como AOD algunos gastos de atención a personas refugiadas realizadas durante el primer año de acogida dentro en el país de recepción. Las ONGD europeas representadas en CONCORD y en la propia Coordinadora se han opuesto a este planteamiento —la Coordinadora publicó el artículo “Migración y Ayuda al Desarrollo: juntas pero no revueltas”—, entendiendo que los recursos necesarios que los estados deberían tener e incrementar para cumplir con sus compromisos en materia de acogida en los países donantes no deberían contabilizarse como Ayuda Oficial al Desarrollo. La ayuda a refugiados ejecutada dentro de nuestras fronteras fue de 29 millones en 2015 y 32 millones en 2016.

9 España concedió 200.000 euros en 2015 y 500.000 euros en 2016, un total de 700.000 euros que no representan ni el 0,02 por ciento del total aportado por los donantes internacionales.

10 Según el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés), entre 2013 y 2015, España fue el tercer principal exportador mundial de armas a Arabia Saudí, por detrás de Estados Unidos y Reino Unido. Entre 2014 y 2016, España exportó armas a Arabia Saudí por valor de casi mil millones de euros, la mayor parte de los más de 1.400 millones exportados en total por España en la última década. Un dato preocupante si se considera que cualquier posible venta de armas a Arabia Saudí que pueda usarse en Yemen es ilegal porque viola la legislación española e internacional sobre comercio de armas.

que supone el 70 por ciento de la población del país. Además, el conflicto ha dejado más de 8.000 muertos, 44.000 heridos y el éxodo de tres millones de personas. Los bombardeos, los ataques aéreos y los enfrentamientos constantes han destruido mercados, escuelas y hospitales mientras que el precio de los alimentos se ha disparado y hay escasez de productos básicos como comida o medicinas. Se calcula que 17 millones de personas pasan hambre y 7 millones están al borde de la hambruna. Esta situación se ha visto agravada por un brote de cólera que mata a una persona cada hora. De acuerdo con los últimos datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), ya se han contabilizado 923 muertos y más de 124.000 casos.

Sin embargo, el presupuesto de Ayuda Humanitaria española resulta ser la partida que más recortes ha sufrido, un 85 por ciento, desde 2009, lo que denota el escaso compromiso con las personas más vulnerables. Tan solo se canaliza medio millón de euros a través de ONG expertas en el sector, el resto se gestiona directamente por la AECID (16,3 millones de euros).

En conclusión, este segundo semestre de año vuelve a darnos malas noticias en materia de Cooperación al Desarrollo. Parapetados tras la Agenda 2030 se prosigue con la destrucción del tejido orgánico de una política que empezaba a licenciarse como pública y que, sin embargo, por ámbito de trabajo, presupuesto y relevancia, sigue varada en la retórica. La voluntad y capacidad del Gobierno en referencia a los refugiados no se desmarca de la misma línea. Nulo interés por traspasar los intereses puramente nacionales, empresariales, inmediatos y propios. Un ensimismamiento que resulta ya característico.