

AMNISTÍA INTERNACIONAL

DECLARACIÓN PÚBLICA

Índice AI: EUR 03/4319/2016
27 de junio de 2016

Los “pactos” de la Comisión Europea equivalen a rehuir la responsabilidad, no a compartirla

El 7 de junio de 2016, la Comisión Europea publicó una comunicación en la que instaba al establecimiento de “pactos” sobre migración entre la UE y una diversidad de países de África, Asia y Oriente Medio. El documento es un notable ejemplo de aquello que precisamente ha originado la peor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. A pesar de su retórica de solidaridad, lo que defiende el documento es rehuir la responsabilidad, no compartirla. Dado que en la Comunicación se presenta el muy defectuoso acuerdo de la UE con Turquía como referencia para elaborar acuerdos “a medida” con otros países, se corre el riesgo de precipitar con estos “pactos” una competición de mínimos mundial en lo referente a los derechos de las personas desplazadas, ya que países ricos podrían imitar a la UE e intentar eludir el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas pagando. La situación global seguirá deteriorándose hasta que la comunidad internacional, incluidos la UE y sus Estados miembros, tomen medidas para abordarla como un deber colectivo.

La esencia de la propuesta es que la “relación general” entre la UE y los países no pertenecientes a la UE esté supeditada a la capacidad y disposición de esos países para evitar la migración irregular y readmitir a migrantes irregulares en sus territorios. De aplicarse la propuesta, la UE y sus Estados miembros identificarán incentivos positivos y negativos específicos para los países destinatarios y movilizarán todas las políticas y mecanismos a su disposición (diplomáticos, técnicos y económicos). En algunos aspectos, la Comunicación está en consonancia con iniciativas anteriores de la UE, entre ellas la Cumbre de La Valeta y el Proceso de Jartum, pero también representa una nueva etapa de la reciente “ofensiva diplomática” sobre migración de la UE. En lo esencial, la Comunicación propone una reorientación fundamental de la política exterior de la UE y sus Estados miembros respecto al imperativo primordial de impedir la migración irregular.

El primer defecto grave de la Comunicación es que defiende que la ayuda económica esté supeditada a la cooperación de los terceros Estados en materia de readmisión y devoluciones. Es incuestionable que un elemento clave de compartir la responsabilidad de la crisis global de refugiados sería que los países ricos brinden apoyo económico suficiente a los países que acogen a un gran número de refugiados, como Jordania, Kenia, Líbano y Turquía. Es algo que Amnistía Internacional viene pidiendo desde hace mucho tiempo. Los países ricos deben ayudar a los países de acogida en los esfuerzos para garantizar que las necesidades básicas de solicitantes de asilo y refugiados quedan cubiertas y que pueden vivir con dignidad. Lo mismo cabe decir de los Estados en los que la pobreza extrema ha empujado a la gente a buscar un futuro mejor en otro lugar: sin duda, abordar las “causas originarias de la migración irregular” es un loable imperativo humanitario.

Pero la ayuda de la UE a terceros países debe estar basada en la necesidad, no en la política. La financiación debe estar garantizada por cuestión de solidaridad y cooperación internacional y no depender de factores irrelevantes, como “la capacidad y disposición de los países para cooperar en materia de gestión de la migración, principalmente en la prevención eficaz de la migración irregular y la readmisión de migrantes irregulares”. De hecho, anteponiendo la cooperación sobre migración a otros asuntos, como el respeto de los derechos humanos, se corre el riesgo de agravar factores desencadenantes como la pobreza y el conflicto, mientras que al mismo tiempo se contribuye a sostener regímenes que cometen violaciones de derechos humanos. Ante la ausencia de propuestas para establecer mecanismos que vigilen si las políticas resultantes de tales marcos de cooperación con terceros países –algunos tristemente conocidos por sus violaciones de derechos humanos generalizadas– respetan los derechos humanos, la UE corre el peligro de terminar participando, directa o indirectamente, en abusos contra los derechos humanos. Hay dudas evidentes, con antelación a la adopción de la nueva Estrategia Global de la UE, en cuanto a que puedan ser compatibles la orientación política expuesta en la Comunicación con el compromiso declarado de la UE de “situar los derechos humanos en una posición central en toda su actuación externa”.

El segundo problema es que la Comunicación no contiene un plan verosímil, detallado y ambicioso de reasentamiento y otras vías de admisión en la UE. En su documento, la Comisión Europea reconoce acertadamente que “la UE debe implementar vías para que la gente acuda legalmente a la UE”, basadas en “perspectivas reales de reasentamiento”, pero después no facilita ningún dato concreto ni plantea propuestas para ello. De hecho, las “vías” concretas que se ofrecen aparentemente estarían supeditadas a la cooperación de los terceros países con la UE en la gestión de la migración. Es más, al pedir a los “socios internacionales” de la UE que “asuman su parte de responsabilidad” en la Comunicación, se da a entender que la UE asume una parte desproporcionada de la responsabilidad de reasentar a los refugiados. Los datos no lo indican así. Por ejemplo, en junio de 2015, el ACNUR identificó a más de un millón de personas refugiadas que necesitaban reasentamiento con urgencia en todo el mundo. A fecha de mayo de 2016, sólo 6.321 personas habían sido reasentadas en Estados miembros de la UE, lo que representa menos de un tercio de la modesta cantidad de 22.504 plazas de reasentamiento acordadas para toda la UE en julio de 2015. Es decir, que el bloque político más rico del mundo ofreció reasentamiento a menos del 1% de las personas que lo necesitan con urgencia en todo el mundo. De hecho, el objetivo declarado en la Comunicación de permitir que refugiados y migrantes “permanezcan cerca de casa” parece dirigido a consolidar la situación actual, en la que el 86% de los refugiados del mundo viven en países en desarrollo que no pueden o no están dispuestos a ofrecer apoyo adecuado. La UE debe demostrar en la práctica su compromiso declarado con “los principios de la solidaridad y la responsabilidad compartida” incrementando drásticamente el número de plazas de reasentamiento para refugiados vulnerables en países de primer asilo, y estableciendo otras vías legales y seguras para quienes buscan protección internacional en Europa, incluidas medidas de reunificación familiar y visados humanitarios en los países de primera acogida.

El tercer inconveniente de la Comunicación es la ausencia de un mecanismo que vigile y garantice el respeto de las leyes y normas internacionales de derechos humanos en la aplicación de las medidas sobre migración que deben adoptar los terceros países en virtud

de tales “pactos”, lo que conlleva el riesgo de que la UE y sus Estados miembros terminen siendo cómplices de una diversidad de graves violaciones de derechos humanos. El criterio principal para seleccionar países prioritarios como candidatos a socios en materia migratoria es, al parecer, su condición de Estado del que parten o al que llegan “grupos proclives a la migración”, y no se establece ningún requisito relativo a que los Estados deban respetar las leyes y normas internacionales de derechos humanos. Según el derecho internacional, todos los Estados, incluidos los miembros de la UE, tienen derecho a tomar medidas para regular la entrada y residencia de ciudadanos extranjeros. Estas medidas pueden incluir la cooperación legítima con terceros países, y los “pactos” entre la UE y Estados no pertenecientes a la UE no son intrínsecamente ilegítimos. Pero toda acción de los Estados debe estar supeditada a sus obligaciones jurídicas, entre ellas las que han contraído en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Además, al Estado que ayuda a otro a cometer un acto internacionalmente ilegal se le pueden exigir responsabilidades por ese acto. No se propone en la Comunicación un mecanismo que garantice que los fondos de la UE no contribuirán, directa o indirectamente, a la comisión de abusos contra los derechos humanos. Esta deficiencia es especialmente preocupante dado que en la Comunicación se identifican como Estados prioritarios –para integrar unos “paquetes de países” todavía sin definir– varios países tristemente conocidos por cometer violaciones de derechos humanos graves y generalizadas, como Afganistán, Eritrea y Sudán. La financiación de la UE a estos países puede contribuir a la comisión de nuevos abusos. Y la propuesta de “reforzar” la capacidad de Libia para “gestionar las fronteras” contenida en la Comunicación puede tener como consecuencia la aportación de fondos europeos que se destinen a infligir malos tratos y someter a detención indefinida en terribles condiciones a miles de personas refugiadas y migrantes.

El cuarto inconveniente de la Comunicación es el método que propone para hacer frente al tráfico de personas, que consiste simplemente en afianzar más las fallidas políticas de la Fortaleza Europa. Los gobiernos de la UE se están gastando ya millones en vallas, sistemas de vigilancia de alta tecnología y guardias de fronteras. Como ha demostrado la investigación de Amnistía Internacional, esta estrategia no funciona: mientras que 280.000 refugiados y migrantes entraron en la UE en 2014, casi 1,1 millones de personas llegaron por mar en 2015. De hecho, según un estudio llevado a cabo en 2016 por los organismos intergubernamentales encargados de hacer cumplir la ley Interpol y Europol, la trata de seres humanos ha aumentado como consecuencia del endurecimiento de los controles en las fronteras de la UE.

El efecto combinado de estas cuatro graves deficiencias sería el empeoramiento de la situación que precisamente la Comunicación pretende solucionar. La financiación es un elemento fundamental de la responsabilidad compartida pero, si no va acompañada de un sistema que permita a la gente llegar a Europa en condiciones seguras, no habrá ayuda económica, de la cuantía que sea, que pueda impedir la migración irregular. Las personas seguirán huyendo mientras existan conflictos virulentos y regímenes brutales en países como Afganistán, Eritrea, Gambia, Irak, Nigeria, Siria, Somalia y Sudán, y mientras la gente no pueda vivir con dignidad en países de acogida como Jordania, Líbano y Turquía. Reforzar los muros de la Fortaleza Europa sólo obligará a las personas a tomar rutas más largas y peligrosas. En lugar de salvar vidas y parar a los traficantes, que son dos de los objetivos de los “pactos”, la propuesta contenida en la Comunicación bien podría surtir el efecto contrario.

Es necesario adoptar con urgencia un nuevo enfoque global del reparto de la responsabilidad hacia las personas refugiadas, basado en la cooperación internacional sostenida y comprometida y en un reparto equitativo de las responsabilidades. La reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de la ONU, que se celebrará el 19 de septiembre de 2016, es una oportunidad de establecer un pacto mundial de auténtica responsabilidad compartida sobre los refugiados. Por el contrario, los llamados “pactos” propuestos en esta Comunicación son, en el mejor de los casos, irreflexivos, y en el peor, ilegales. Si se aplica en su totalidad, esta Comunicación podría tener como resultado un declive mundial de la calidad de la protección destinada a personas refugiadas y solicitantes de asilo. El sistema de protección internacional que establece la Convención sobre los Refugiados de 1951 sufriría un golpe mortal si los países ricos pudieran pagar sin más para librarse de cumplir sus obligaciones internacionales.