

## CAPÍTULO 1

**EL ÉXODO GLOBAL**

En junio de 2020, había en el mundo casi 80 millones de personas desplazadas de manera forzada a consecuencia de las violaciones de los derechos humanos, las guerras, la violencia y las persecuciones. Se trata de la mayor cifra jamás alcanzada históricamente, que casi duplica la registrada solo una década atrás. En el planeta azotado por la pandemia de la COVID-19, existen 20,7 millones de personas refugiadas bajo el amparo del ACNUR, la tercera parte de ellas originarias de Siria, y 45,7 millones de personas desplazadas dentro de sus países, principalmente en Colombia, Siria, República Democrática del Congo y Yemen, como se explica en el primer epígrafe de este capítulo, al igual que la evolución de la situación en Siria, Afganistán y Venezuela. El segundo apartado examina la importancia de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para el compromiso con las personas refugiadas y la protección de un derecho humano esencial como es el de asilo. Más allá de los documentos y la retórica oficial, tanto de Naciones Unidas como de los gobiernos nacionales, el desarrollo de este programa aún es una asignatura pendiente para la próxima década.

**1.1. LAS PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA EN EL MUNDO**

A lo largo de 2019 y durante el primer semestre de 2020, el número de personas desplazadas de manera forzada en el mundo a consecuencia de las guerras y

otros conflictos armados, las violaciones de los derechos humanos, las persecuciones o los acontecimientos que perturban de manera grave el orden público aumentaron en 9,1 millones respecto a fines de diciembre de 2018, hasta alcanzar los 79,9 millones de personas en junio de 2020, según los datos del ACNUR<sup>4</sup>. Esta última cifra, casi el doble que la registrada una década atrás, en 2010, cuando fue de 41 millones<sup>5</sup>, es la mayor alcanzada desde que existen registros y significa que una de cada 97 personas en el mundo ha debido abandonar su hogar en búsqueda de seguridad y protección<sup>6</sup>.

De los 79,9 millones de personas desplazadas forzosamente que había en junio de 2020, 26,4 millones eran refugiadas: 20,7 millones estaban bajo el mandato del ACNUR y 5,7 millones de personas refugiadas palestinas bajo la protección de la UNRWA. 45,7 millones de personas se hallaban desplazadas internamente dentro de su propio país<sup>7</sup>; 4,2 millones eran solicitantes de asilo y había, además, 3,6 millones de personas originarias de Venezuela desplazadas en el extranjero. A pesar de la pandemia, en el primer semestre del año pasado aumentaron en 400 000 las personas refugiadas respecto a diciembre de 2019, cuando había 20,4 millones bajo el mandato del ACNUR y 5,6 millones bajo la protección de la UNRWA. En cambio, las cifras de desplazamiento interno, personas solicitantes de asilo y naturales de Venezuela expatriados de manera forzada se mantuvieron estables. A fines de 2019, el total de personas desplazadas forzosamente en el mundo era de 79,5 millones.

A mediados de 2020, el 82,2% de las personas que se habían visto obligadas a exiliarse procedían de diez naciones: Siria (6,6 millones), Venezuela (3,7 millones), Afganistán (2,7 millones), Sudán del Sur (2,3 millones), Myanmar (1 millón), Somalia (910 000), República Democrática del Congo (822 000), Sudán (772 000), República Centroafricana (609 000) y Eritrea (514 000). Y el 67% del total era natural de

4 ACNUR: *Mid-year Trends 2020*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>. Salvo que se indique lo contrario, todos los datos referidos al desplazamiento humano en el mundo durante el primer semestre de 2020 citados a lo largo de este epígrafe proceden de este documento. Desde junio de 2019, el informe anual del ACNUR incluye las nuevas situaciones de desplazamiento forzado, así como a los 3,6 millones de personas venezolanas desplazadas en el extranjero y que se enfrentan a riesgos de protección independientemente de su situación. Esta categoría no se contempló en sus ediciones anteriores. ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*. <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf> Salvo que se indique lo contrario, todos los datos referidos al desplazamiento humano en el mundo durante 2019 citados a lo largo de este epígrafe proceden de este documento.

5 ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*. <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>

6 Para apreciar la magnitud de estas cifras, sirva este ejemplo: casi el 1% de la población mundial se ha visto desplazada de manera forzada con el objetivo de sobrevivir. Y, a 7 de marzo de 2021, según datos de la Organización Mundial de la Salud, el 1,48% de la población mundial se había visto afectada por la COVID-19. Mientras que la primera realidad es casi invisible, la segunda se considera, sin discusión alguna, una situación crisis y emergencia. Fuente: <https://COVID19.who.int/>

7 Este dato corresponde a diciembre de 2019.

esas cinco primeras naciones. Se trata de unas cifras prácticamente idénticas a las de diciembre de 2019<sup>8</sup>.

Varias crisis humanitarias contribuyeron al crecimiento del desplazamiento forzado, como la persistencia de la guerra en Siria, la huida masiva de refugiados y refugiadas apátridas de Myanmar a Bangladés, los conflictos armados y la crisis medioambiental en el Sahel, la violencia y la inseguridad en Afganistán, Irak, Libia y Somalia, la situación en Yemen o la salida masiva de población venezolana, principalmente a otros países de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, en el primer semestre de 2020 persistió la tendencia de la última década y tres de cada cinco personas exiliadas fueron acogidas en solo diez países. Turquía se mantuvo como primer receptor, con 3,6 millones (principalmente sirias), seguido de Colombia con casi 1,8 millones (sobre todo venezolanas), Pakistán (1,4 millones), Uganda (1,4 millones) y Alemania (1,1 millones)<sup>9</sup>. Por tanto, las naciones empobrecidas siguieron albergando al 85% de las personas refugiadas y venezolanas desplazadas internacionalmente (este porcentaje se ha mantenido, tanto a finales de 2019 como a mediados de 2020). Asimismo, a finales de 2019, el 73% de estas eran acogidas en los países limítrofes al de origen.

Más aún, a finales de 2019 los “países menos desarrollados”, según el concepto creado por la ONU (Bangladés, Chad, República Democrática del Congo, Etiopía, Ruanda, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania, Uganda y Yemen, entre otros<sup>10</sup>), que aportaban el 1,25% del PIB mundial<sup>11</sup>, acogían a 6,6 millones de personas refugiadas y venezolanas desplazadas internacionalmente. Por otro lado, los “países de bajos ingresos” (término del Banco Mundial<sup>12</sup>) amparan de manera estable desde hace años a cerca del 20%.

Por su parte, los clasificados como “países de ingresos medianos altos”<sup>13</sup> (Turquía, Colombia, Irán, Líbano y Jordania, entre otros) acogían al 44% de las personas refugiadas y venezolanas desplazadas en el extranjero a fines de 2019, frente al 16% de personas refugiadas de 2010. En cambio, en 2019 los definidos como “países de altos ingresos”<sup>14</sup> solo albergaban al 17% de las personas refugiadas.

8 A fines de diciembre de 2019, Siria tenía 6,6 millones de personas refugiadas; Venezuela, 3,7; Afganistán, 2,7; Sudán del Sur, 2,2; Myanmar, 1,1; Somalia, 905 000; República Democrática del Congo, 807 000; Sudán, 735 000; República Centroafricana, 610 000 y Eritrea, 505 000.

9 La relación sigue con Sudán, con más de 1 millón de personas, Irán con casi 1 millón, Líbano, con 889 700, Bangladés, con 860 400, y Etiopía con 770 800.

10 Véase <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/> (en inglés) para una lista de los países menos desarrollados

11 Fuente (en inglés): <https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

12 Véase esta relación: <https://data.worldbank.org/country/XM>

13 Véase esta relación: <https://data.worldbank.org/income-level/upper-middle-income>

14 Véase esta relación: <https://data.worldbank.org/country/XD>





UNA NIÑA MIGRANTE ORIGINARIA DE HONDURAS EN UN CENTRO DE ACOGIDA EN CIUDAD JUÁREZ (MÉXICO).  
© ACNUR / JEOFFREY GUILLEMARD.

En este contexto, la imparable extensión global de la pandemia de la COVID-19 a partir del primer trimestre de 2020 hizo temer que tendría un mayor impacto en las zonas urbanas densamente pobladas, en los campos de personas refugiadas y en aquellas regiones del planeta con sistemas de salud pública muy precarios o casi inexistentes, donde viven la mayor parte de las personas desplazadas forzosamente.

No obstante, la pandemia sí ha propiciado el aumento de las desigualdades, la pobreza, el racismo y la xenofobia y, por supuesto, ha dificultado aún más la huida de personas necesitadas de protección internacional, que han quedado atrapadas en zonas inseguras para ellas. Durante la primera ola global, cuyo punto más agudo se alcanzó en abril de 2020, 168 países cerraron total o parcialmente sus fronteras<sup>15</sup>. A fecha de febrero de 2021, todavía 144 países las tenían cerradas o aplicaban algún tipo de restricción de acceso a personas refugiadas o solicitantes de asilo<sup>16</sup>. A pesar de que muchos establecieron mecanismos para aceptar a las personas con necesidades de protección, fijando medidas sanitarias de prevención, como fue el caso de Uganda, noventa naciones denegaron el acceso sin excepciones a las personas solicitantes durante la primera ola<sup>17</sup>. Por tanto, su número descendió a escala global un 33% en relación con el mismo periodo del año anterior.

Por otro lado, a lo largo de 2019 el desplazamiento interno aumentó en 4,4 millones de personas hasta situarse en 45,7 millones. De nuevo, Colombia fue uno de los países más afectados por esta situación, según el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno, con 5,6 millones de personas a 31 de diciembre de 2019<sup>18</sup>. Por su parte, el Gobierno de este país, en su Registro Único de Víctimas, contabiliza, según los últimos datos disponibles, un total acumulado de más de 8,1 millones de personas en situación de desplazamiento forzoso, en el marco de la violencia producida por el conflicto armado interno, a las que reconoce el derecho a la reparación que corresponda en cada caso<sup>19</sup>.

En 2019 Siria sumó casi 2 millones de personas más desplazadas internamente hasta alcanzar los 6,5 millones<sup>20</sup>. Y la violencia generalizada y el conflicto armado en la República Democrática del Congo originó que más de 1,6 millones de personas se marcharan a otros puntos del país y ya sumaba 5,5 millones<sup>21</sup>. Otros países con una

15 Fuente: ACNUR: *Mid-year Trends 2020*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>

16 Fuente: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Global%20COVID-19%20Emergency%20Response%2017%20February%202021.pdf>

17 Fuente: ACNUR: *Mid-year Trends 2020*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>

18 *Informe anual sobre desplazamiento interno 2020*. <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/spanish.html>

19 Registro de Víctimas del Conflicto Interno Armado oficialmente reconocidas por el Gobierno de Colombia, gestionado por la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, en el marco del Sistema Nacional homónimo. Más información: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

20 Véase: [https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inlinefiles/GRID\\_Global\\_2020\\_Spanish\\_web.pdf](https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inlinefiles/GRID_Global_2020_Spanish_web.pdf).

21 Véase: [https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID\\_Global\\_2020\\_Spanish\\_web.pdf](https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID_Global_2020_Spanish_web.pdf)

situación extremadamente preocupante son Yemen (3,6 millones), Somalia (2,6 millones), Afganistán (2,6 millones) y Nigeria (2,2 millones).

Tradicionalmente, las soluciones duraderas a las crisis de personas refugiadas han sido el retorno voluntario, el reasentamiento en un tercer país y la integración local en el de acogida. Sin embargo, las guerras y los conflictos armados se han prolongado y su fin está menos claro, por lo que es más difícil que las personas refugiadas retornen voluntariamente. Así, entre 2010 y 2019 apenas 3,8 millones de personas refugiadas regresaron a sus hogares, cuando en la década anterior lo hicieron 10 millones y dos décadas antes (1990-1999), 15 millones<sup>22</sup>.

En 2019 tan solo volvieron 317 200 personas refugiadas a 34 países, pero tres de cada cuatro lo hicieron a Sudán del Sur (31%), Siria (30%, a pesar de que en este caso el ACNUR no lo promueve) y República Centroafricana (15%). En cuanto al reasentamiento en terceros países, en 2019 solo el 0,5% de la población mundial de personas refugiadas fue incluida en estos programas<sup>23</sup>. Por último, la integración local de las personas refugiadas es todo un reto para la mayoría de países receptores, principalmente si se tiene en cuenta que el 85% se encuentra en países empobrecidos que presentan sus propios desafíos económicos y sociales.

## SIRIA

Una década después de la represión por parte del régimen de Bashar al Assad de las reivindicaciones de la población siria de mayor libertad y democracia y del inicio del conflicto, este ha adquirido una mayor complejidad debido a la proliferación de actores armados de diferente signo, así como una dimensión y proyección regional e internacional. Los enfrentamientos en diversas zonas del país obedecen a lógicas diferentes en función de tales factores, pero en todos los casos tienen un grave impacto sobre la población civil. Por ejemplo, la ofensiva desplegada por Rusia y el régimen sirio en Idlib el 19 de diciembre de 2019 generó el desplazamiento forzado interno de 235 000 civiles en tan solo dos semanas; y la ofensiva aérea y terrestre por parte de Turquía en el norte del país contra las fuerzas kurdas el 9 de octubre de 2019 originó el de más de 200 000<sup>24</sup>.

22 ACNUR: *Tendencias globales. El desplazamiento forzado en 2019*. <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>

23 Cálculo de elaboración propia realizado a partir de distintas fuentes del ACNUR.

24 Fuentes: [https://elpais.com/internacional/2019/10/09/actualidad/1570627986\\_677310.html](https://elpais.com/internacional/2019/10/09/actualidad/1570627986_677310.html); <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/displacement-and-despair-turkish-invasion-northeast-syria>







AHMED RECORRE LAS RUINAS DE UNA VIVIENDA JUNTO AL TALLER DE COCHES DE SU PADRE EN LA CIUDAD SIRIA DE KOBANE, QUE FUE DESTRUIDA EN 2015 PARA EXPULSAR AL ESTADO ISLÁMICO. CIENTOS DE PERSONAS MURIERON Y MÁS DE 300 000, EN SU MAYORÍA KURDAS, SE VIERON FORZADAS A BUSCAR REFUGIO CRUZANDO LA FRONTERA CON TURQUÍA, UN PAÍS QUE TAMPOCO BRINDA SEGURIDAD NI RECONOCE LOS DERECHOS DEL PUEBLO KURDO. © PABLO TOSCO.

Desde 2014, Siria es el país de procedencia de un mayor número de personas refugiadas: más de 6,6 millones de personas acogidas en 127 países al término del primer semestre de 2020. Además, tiene casi 6,7 millones de personas desplazadas internamente. Por tanto, diez años después del inicio del conflicto armado, más de 13 millones de personas sirias, en un país de 17 millones de habitantes, están en situación de desplazamiento forzado.

A mediados de 2020, Turquía continuaba siendo el país que acogía a un mayor número de personas refugiadas de Siria, con 3,6 millones. Naciones más pequeñas y menos populosas como Líbano (884 000) o Jordania (658 000) seguían albergando un volumen importante, al igual que Irak y Egipto, con 245 000 y 130 000 respectivamente. En Europa, Alemania (562 000) y Suecia (114 000) eran los principales países de acogida del exilio sirio<sup>25</sup>.

## VENEZUELA

En 2020, prosiguió la crisis política, económica, social y humanitaria que sufre este país sudamericano, que un año antes estuvo al borde incluso de un grave conflicto armado, cuando el recién nombrado presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, se autoproclamó presidente de la República, fue reconocido como tal por decenas de gobiernos<sup>26</sup> (entre ellos el de España) y en abril de 2019 exhortó a las Fuerzas Armadas a sublevarse contra el Ejecutivo y derrocar al presidente Nicolás Maduro. La crisis política y la polarización social, los enfrentamientos, la represión de la actividad de la oposición política<sup>27</sup>, unidos al deterioro de la situación humanitaria (falta de alimentos, de medicamentos y precariedad de los servicios esenciales), han agudizado la inseguridad y la violencia<sup>28</sup>.

Después de Siria, Venezuela representa el exilio más numeroso del mundo, con 138 600 personas reconocidas como refugiadas, 808 200 solicitantes de asilo y 3,6 millones de personas desplazadas internacionalmente a fecha de junio de 2020; aunque con situaciones muy diversas, muchas de estas últimas encajan en las ca-

25 ACNUR: *Mid-year Trends 2020*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>

26 56 países lo reconocieron al finalizar 2019, principalmente americanos y europeos, al igual que el Parlamento Europeo y la Organización de Estados Americanos. No lo hicieron China, Turquía y Rusia.

27 Escola Cultura de Pau: *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. <https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/20/alerta20e.pdf>

28 Con 57 homicidios por cada 100 000 habitantes en el conjunto del país, Venezuela tiene, después de El Salvador, la segunda tasa más elevada de América. Y su capital, Caracas, supera los 122 homicidios por cada 100 000 habitantes. Naciones Unidas: *Estado global de homicidios, 2020*. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>

tegorías de protección internacional incluidas en la Convención de Ginebra o en la Declaración de Cartagena de Indias sobre los Refugiados de 1984.

Sin embargo, numerosas venezolanas y venezolanos que se han visto obligadas a expatriarse, a pesar de cumplir los criterios para solicitar asilo u otras formas de protección internacional, han optado por otros procedimientos legales para lograr algún tipo de protección, más sencilla y rápida de obtener y que permite el acceso al trabajo, la educación y los servicios esenciales. Ciertamente, también cientos de miles viven en otros países sin la documentación administrativa requerida y, por tanto, carecen de los servicios más básicos y se hallan en situaciones de vulnerabilidad ante la explotación laboral y sexual, la trata, la violencia, la discriminación y la xenofobia<sup>29</sup>.

A fecha de junio de 2020, la diáspora venezolana se repartía por 66 países, aunque el 97% se concentraba en América Latina y el Caribe. Colombia es el principal país receptor, con 1,8 millones de personas, seguido de Chile (454 000), Ecuador (366 000) y Perú (334 000).

## AFGANISTÁN

En 2020, los constantes enfrentamientos entre las Fuerzas de Seguridad y de Defensa Nacional Afganas, con apoyo internacional<sup>30</sup>, y los distintos grupos armados antigubernamentales (milicias talibanes, “señores de la guerra”, Al-Qaeda y Estado Islámico-Provincia Khorasan) agudizaron el conflicto y lo han convertido en uno de los de mayor gravedad a escala global<sup>31</sup>. La virulencia de los enfrentamientos ha persistido incluso en el marco del diálogo de paz entre el Gobierno y los grupos talibanes, iniciado en septiembre de 2020, y así la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas se mostró muy preocupada ante el aumento de los atentados y los ataques armados dirigidos contra civiles durante las negociaciones en curso<sup>32</sup>.

29 Véase: <https://www.unhcr.org/venezuela-emergency.html>

30 Si bien el mandato de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad finalizó el 31 de diciembre de 2014, la Misión “Resolute Support” de la OTAN, en la que España participa conjuntamente con 37 otros países, continúa operando con el objetivo de entrenar, asesorar y asistir a las instituciones afganas. Estados Unidos sigue teniendo una presencia de 2500 soldados, a 15 de enero de 2021, con el objetivo de llevar a cabo misiones bilaterales y de cooperación contraterrorista con las fuerzas afganas, pero también operaciones contraterroristas unilaterales. Véase: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-afghanistan/>

31 Escola Cultura de Pau: *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. <https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/20/alerta20e.pdf>

32 Fuente: <https://unama.unmissions.org/afghanistan-peace-talks-fail-slow-civilian-casualty-toll>

Este escenario contribuyó a que en el primer semestre de 2020 Afganistán fuera el tercer país de origen de un mayor número de personas refugiadas, un éxodo que se inició hace cuatro décadas y que afecta a varias generaciones. En junio de 2020, había 2,7 millones de personas refugiadas originarias de este país repartidas por 96 naciones, principalmente en Pakistán (1,4 millones), Irán (951 000) y Alemania (133 000). Y tenía casi 3 millones de personas desplazadas internamente, de las que 461 000 lo hicieron a lo largo de 2019 a consecuencia de los últimos episodios del conflicto y de la violencia<sup>33</sup>.

## 1.2. LA AGENDA 2030 Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*<sup>34</sup>, un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad que busca fortalecer la paz universal. Este programa incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que dan continuidad a los anteriores Ocho Objetivos del Milenio. La Agenda 2030 es un documento no vinculante, pero su enfoque se fundamenta en el sistema de protección de los derechos humanos que deriva de los tratados internacionales, que sí son exigibles y tienen mecanismos específicos de protección. El principio básico que la inspira es el de “no dejar a nadie atrás”, situando a la persona en el centro y reconociendo la dignidad humana de todos y todas, con independencia del lugar donde se encuentren.

En relación a la movilidad humana, su meta más importante es la 10.7, que expresa la aspiración a “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Conviene tener presente que la Agenda 2030 se aprobó en 2015, en el momento de la mal llamada “crisis de los refugiados”, por lo que, si hubiera hecho más referencias a las personas en situación de movilidad, posiblemente hubiera obtenido una menor aceptación de los ODS por parte de los Estados.

Fue, sin embargo, una oportunidad perdida para vincular con mayor profundidad la movilidad humana con el desarrollo sostenible, puesto que están estrechamente relacionados. De hecho, la promoción de este, con la reducción de las consecuencias del cambio climático y la degradación medioambiental, ayudaría a aminorar los movimientos forzados de población por estas causas. Asimismo,

33 Véase: <https://www.internal-displacement.org/countries/afghanistan>

34 El texto completo de la Agenda 2030 (*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*) está disponible en línea: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S)

garantizar una movilidad regular, segura y ordenada, tal y como propugna la meta 10.7, mejoraría las condiciones en los países de origen, tránsito y destino y favorecería el cumplimiento de la Agenda 2030 en términos globales.

En consecuencia, su enfoque en materia migratoria es restrictivo, puesto que carece de una perspectiva asociada a los derechos humanos y desvincula la movilidad humana de los problemas de desarrollo. Además, es preocupante que la única meta referida explícitamente a esta se formule en clave de control y ordenación de las migraciones.

Al mismo tiempo, son escasas las referencias que la Agenda 2030 hace a las personas desplazadas de manera forzada. Su preámbulo se refiere a la importancia de la paz para lograr el desarrollo sostenible y la intención de propiciar “sociedades pacíficas, justas e inclusivas”, libres de violencia. Y en la introducción se cita la necesidad de empoderar a las personas vulnerables, entre las que se incluye a las refugiadas, desplazadas internas y migrantes, y se menciona el compromiso de cooperar internacionalmente para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, asegurando los derechos humanos de estos colectivos y fortaleciendo a las comunidades de acogida.

Otros Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados de manera indirecta con la movilidad humana son el 5º (igualdad de género), el 8º (trabajo decente y crecimiento económico), el 16º (paz, justicia e instituciones sólidas) y el 17º (alianzas para lograr los objetivos).

Respecto a los mecanismos de seguimiento de la consecución de las metas y objetivos establecidos en la Agenda 2030, la Comisión de Estadística de la ONU acordó una relación de 232 indicadores, que fueron aprobados en 2017<sup>35</sup>. Así, la meta 10.7 tiene cuatro. Uno de ellos, el 10.7.2, se refiere al número de países que han aplicado políticas para facilitar la movilidad y una migración ordenada, segura, regular y responsable. Y, como subcategoría suya, se proponen medidas para dar respuesta a la situación de las personas refugiadas o en búsqueda de protección internacional, planteándose aspectos como la existencia de un sistema de acogida e identificación adecuado o de permisos de residencia temporal para aquellas que no pueden retornar a sus países<sup>36</sup>.

35 Pueden consultarse estos indicadores, que se actualizan periódicamente, en: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>

36 Véase: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-10-07-02.pdf>





MILES DE PERSONAS LLEGARON AL CAMPO DE PERSONAS DESPLAZADAS DE DAR AGG DESPUÉS DE HABER PERDIDO TODOS SUS ANIMALES Y PEREGRINAR POR EL DESIERTO HASTA ENCONTRAR ESTE VALLE, QUE CUENTA CON UNA ESCASA FUENTE DE AGUA. LAS CONSECUENCIAS DE LA SEQUÍA DE 2016, QUE AFECTÓ A TODO EL CUERNO DE ÁFRICA, PERSISTEN, SON EVIDENTES, SON IMPLACABLES. EN SOMALILANDIA Y SOMALIA, CASI 5 MILLONES DE PERSONAS PADECEN INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y EXISTEN 2,6 MILLONES DE PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE, DE UNA POBLACIÓN ESTIMADA EN 14-15 MILLONES. © PABLO TOSCO.

En octubre de 2019, en Addis Abeba (Etiopía)<sup>37</sup>, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas<sup>38</sup>, en su reunión de revisión de los ODS<sup>39</sup>, propuso la inclusión de un indicador específico que midiese la proporción de personas refugiadas en relación con la población local; ya se había sugerido anteriormente y, después de tres años de respuestas negativas, finalmente se aceptó. El ACNUR es el organismo encargado de su implementación y ha iniciado la supervisión periódica y la elaboración de los informes semestrales. Es un gran paso, que permite incluir en el debate sobre el desarrollo sostenible la protección de las personas desplazadas forzosamente, así como mejorar la recogida de datos sobre esta población.

En Europa, Eurostat se ocupa de elaborar los indicadores para el seguimiento de los progresos alcanzados hacia la consecución de los ODS<sup>40</sup>. En este sentido, ha propuesto uno específico que recoja el número de solicitudes de asilo por país de origen<sup>41</sup>.

Por último, en el caso de España, el Instituto Nacional de Estadística ha diseñado 232 indicadores para el seguimiento de los objetivos y metas de la Agenda 2030<sup>42</sup>. No obstante, es imprescindible, además, la elaboración de indicadores de coherencia de políticas de desarrollo sostenible, a fin de mostrar la perspectiva sistémica y de interrelación de la Agenda, y resulta muy relevante el desarrollo de otros a escala autonómica y local. Son necesarios nuevos indicadores que superen las limitaciones de los empleados hasta el momento y que puedan reflejar el carácter multidimensional del desarrollo sostenible, así como los resultados y la coherencia de estas políticas. Es oportuno subrayar también que no existen indicadores que hagan referencias específicas a la situación de la población migrante y refugiada en España, sino que se emplean los genéricos marcados por Naciones Unidas.

Por otro lado, es importante hacer una mención a la trata de seres humanos, que tiene un espacio amplio en la Agenda 2030 y está relacionada con varios ODS, como la igualdad de género (ODS 5), el trabajo digno y el crecimiento económico (ODS 8) y la paz, la justicia y las instituciones sólidas (ODS 16). Según la ONU, el 70% de las víctimas de trata son mujeres y niñas<sup>43</sup>, por lo que es evidentemente una práctica asociada al género. Así, la meta 5.2 insta a los Estados a “eliminar las

37 Fuente: <https://www.jips.org/news/10-iaeg-new-indicator-on-refugees-sdg-indicator-framework-a-game-changer/>

38 Es una entidad vinculada al Consejo Económico y Social de la ONU encargada de desarrollar e implementar los indicadores para los objetivos y metas de la Agenda 2030.

39 Fuente: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/2020-2-SDG-IAEG-S.pdf>

40 Véase: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators>

41 Véase: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/sdg\\_10\\_60\\_esmsip2.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/sdg_10_60_esmsip2.htm)

42 Véase: <https://www.ine.es/dynt3/ODS/es/index.html>

43 Fuente: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html>



formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”. También la abordan de manera directa las metas 8.7<sup>44</sup> y 16.2<sup>45</sup>.

La Agenda 2030 está perfectamente alineada con el Pacto Mundial de Migraciones y con el Pacto Mundial de Refugiados. El Foro Mundial sobre Refugiados<sup>46</sup> de diciembre de 2019 fue una gran oportunidad para cumplir con el principio de “no dejar a nadie atrás” de la Agenda 2030, mostrándose la relación existente entre ambas iniciativas<sup>47</sup>.

Después de la aprobación de dicho Pacto, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes propuso elaborar una agenda, paralela a la Agenda 2030, en el marco de las Naciones Unidas. Se trata de un informe conocido como la *Agenda 2035 para facilitar la movilidad humana*<sup>48</sup>, que reúne ocho objetivos basados en las metas 10.7 y 8.8 de la Agenda 2030 a fin de garantizar el respeto de los derechos humanos de todas las personas migrantes<sup>49</sup>. La Agenda 2035 también se apoya en los Pactos Mundiales de Migraciones y Refugiados y pone el énfasis en regular la migración y su control, de tal manera que se proporcionen a las personas migrantes canales de movilidad regulares, seguros, asequibles y accesibles.

Además, el Relator Especial puso de manifiesto la tendencia represiva de los Estados en la gestión de sus fronteras y en sus políticas de externalización. “La imposición de limitaciones a la movilidad es parte del problema, no de la solución”, señaló en su informe. Incidió, asimismo, en la necesidad de aprobar políticas a largo plazo para una adecuada gestión de la movilidad acorde con los derechos humanos.

Esta Agenda 2035, pese a ser únicamente un informe del Relator, es una hoja de ruta adecuada, complementaria a los Pactos Mundiales, para que los Estados concreten la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y garanticen

44 Meta 8.7: “Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”.

45 Meta 16.2: “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños y niñas”.

46 Para más información sobre los Pactos y el Foro, véase el epígrafe 1.2 del Informe 2020 de CEAR: [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Anual\\_CEAR\\_2020\\_.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Anual_CEAR_2020_.pdf)

47 En diciembre de 2019, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi, vinculó ambos instrumentos: “Esta semana, durante el primer Foro Mundial sobre los Refugiados, debemos concentrar todos nuestros esfuerzos de cara a la próxima década en construir sobre lo que hemos aprendido y en comprometernos con acciones concretas para apoyar a los refugiados, así como a los países y comunidades que los acogen. Este Foro es una oportunidad para mostrar y reafirmar nuestro compromiso colectivo con el Pacto Mundial sobre los Refugiados en línea con el espíritu de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás”. Fuente: <https://www.unhcr.org/en-us/news/press/2019/12/5df34f7c4/world-gathering-refugees-opens-geneva-decade-displacement.html>

48 Véase esta Agenda 2035: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/35/25>

49 El documento se refiere a “los migrantes, independientemente de su condición o circunstancias”.

que las personas migrantes y refugiadas tengan garantizados sus derechos humanos, independientemente de su estatus migratorio o del lugar donde se encuentren.

## ESPAÑA Y LA AGENDA 2030

En mayo de 2017, el Gobierno designó un Embajador en Misión Especial para la Agenda 2030, que dependía del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Y en septiembre de aquel mismo año se creó el Grupo Interministerial de Alto Nivel, dependiente de la Comisión Económica Delegada de Presidencia del Gobierno, con el fin de coordinar los trabajos de implementación de la Agenda 2030 y de preparar los exámenes ante el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas<sup>50</sup>. En noviembre de 2017, se aprobó una proposición no de ley, respaldada por casi todas las fuerzas políticas, que definía cómo debía aplicarse la Agenda 2030, comprometiéndose a llevar a cabo una estrategia de desarrollo sostenible con una dimensión internacional, así como a destinar en 2020 el 0,4% del PIB a la ayuda oficial al desarrollo<sup>51</sup>.

Con la toma de posesión de un nuevo Ejecutivo, en junio de 2018, se crearon el Alto Comisionado para la Agenda 2030, con rango de subsecretaría, y el Alto Comisionado para la Pobreza Infantil, ambos dependientes de la Presidencia del Gobierno, se puso en marcha el Ministerio de Transición Ecológica y se recuperó el de Igualdad. Estas medidas supusieron un gran avance, puesto que, al conceder un mayor rango a las estructuras encargadas de la Agenda 2030, se otorga un papel más relevante a los ODS en la política nacional.

En enero de 2020, al formarse el actual Gobierno de coalición, se creó el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, ostentado entonces por el vicepresidente segundo, que además incluye una Secretaría de Estado para la Agenda 2030 y, dentro de esta, una Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030.

Asimismo, España ha establecido un mecanismo de gobernanza reforzado de la Agenda 2030, compuesto por la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030, la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030 y el Consejo de Desarrollo Sostenible. Y está complementado por la Comisión Mixta para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible creada en las Cortes Generales.

50 El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible es la plataforma central de Naciones Unidas para el seguimiento y la revisión de la Agenda 2030.

51 Véase esta proposición no de ley: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-262.PDF#page=45](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-262.PDF#page=45)

En 2018, el Gobierno aprobó un Plan de Acción para impulsar la Agenda 2030 y uno de sus objetivos era la formulación de una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible a largo plazo<sup>52</sup>. Este Plan de Acción era bastante ambicioso y mostraba un compromiso con la creación de estructuras de gobernanza para el despliegue de la citada Agenda. En relación con la meta 10.7, establecía que se fomentaría la migración laboral en función de las necesidades del mercado de trabajo español y de los países de origen, desde un punto de vista del desarrollo. También se mencionaba la necesidad de fortalecer institucionalmente a los países emisores, abordando las causas profundas de la migración. En relación con las personas desplazadas forzosamente se recogía que “la política de inmigración no debe dejar de contemplar una actuación solidaria con aquellas personas que forzosamente se ven obligadas a abandonar sus países y para las que los Estados desarrollados deben adoptar las medidas oportunas”.

Al tener la Agenda 2030 un carácter universal, todos los países se comprometieron a rendir cuentas sobre su aplicación en el Foro Político de Alto Nivel, que se celebra con periodicidad anual. España se presentó al examen voluntario de este Foro en 2018<sup>53</sup>, un año en el que solo quince de los cuarenta y seis países que lo hicieron incluyeron las necesidades y contribuciones de la población refugiada<sup>54</sup>. En el caso de España, se hizo una mención genérica a la misma, pero sin referirse a sus necesidades, ni adoptar compromisos específicos, aunque sí se reiteró la apuesta por una política migratoria que considerase las necesidades del mercado de trabajo, así como apoyar a los países de origen en su desarrollo<sup>55</sup>.

En 2020, en el Informe de Progreso de España, marcado por la crisis sanitaria y económica ocasionada por la pandemia, se hicieron varias referencias a la situación de las personas extranjeras<sup>56</sup>. En primer lugar, se indicó que en 2018 los delitos de odio aumentaron un 12% respecto al año anterior y que sus motivaciones fueron la ideología, el racismo y la xenofobia (el 33,2% del total de delitos de odio registrados) y la orientación sexual y la identidad de género. Asimismo, se mencionaron las iniciativas de algunas comunidades autónomas en materia de integración de la población migrante (como por ejemplo el Pacto Social para la Migración

52 Véase este Plan de Acción: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

53 Véase: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20113Spain\\_VNR\\_Report\\_Spain\\_29\\_de\\_junio\\_2018.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20113Spain_VNR_Report_Spain_29_de_junio_2018.pdf)

54 Fuente (pág. 42): <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport/2019>

55 España mencionó en dicho examen (pág. 65) que “junto con ello, la política de inmigración no debe dejar de contemplar una actuación solidaria con aquellas personas que forzosamente se ven obligadas a abandonar sus países y para los que los Estados desarrollados deben adoptar las medidas oportunas”. Véase: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20113Spain\\_VNR\\_Report\\_Spain\\_29\\_de\\_junio\\_2018.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20113Spain_VNR_Report_Spain_29_de_junio_2018.pdf)

56 Véase: [https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Informe\\_de\\_Progreso\\_2020\\_Reconstruir\\_lo\\_Comun.pdf](https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Informe_de_Progreso_2020_Reconstruir_lo_Comun.pdf)

de Euskadi), así como la puesta en marcha de la Red de Municipios de Acogida de Refugiados, impulsada por la Federación Estatal de Municipios y Provincias, y que a escala nacional se había reforzado la actividad del Foro para la Integración Social de Migrantes.

Finalmente, en 2021 el Gobierno ha aprobado el documento *Directrices Generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030*<sup>57</sup>, que incluye “ocho retos país, políticas aceleradoras y prioridades de actuación” para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>58</sup>.

El Reto-País 7 se refiere a “poner fin a la injusticia global y a las amenazas a los derechos humanos, los principios democráticos y a la sostenibilidad del planeta” e incluye dos prioridades de actuación relacionadas con las migraciones y las personas refugiadas. En primer lugar, el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de migración y asilo, promoviendo una política que establezca vías legales y seguras, garantice los derechos humanos y refuerce la solidaridad con las personas refugiadas y los países de acogida o de primer asilo. En segundo lugar, la necesidad de reforzar la implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en la gobernanza migratoria de España.

Por tanto, en los últimos años España ha ido otorgando una mayor importancia a la Agenda 2030, con la creación de los diferentes órganos mencionados. No obstante, su implementación exige garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos, y en concreto del derecho de asilo, de todas las personas que se encuentren en territorio español o que intenten acceder al mismo, de acuerdo con las obligaciones adquiridas a partir de los tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, para una adecuada consecución de los ODS en el plano nacional, la movilidad humana no debería ser tratada fundamentalmente desde la perspectiva de atender las necesidades del mercado laboral.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil, por su experiencia acumulada en el ámbito del desarrollo sostenible, pueden contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030 con acciones como el traslado al Gobierno de diferentes propuestas o la participación en los mecanismos de seguimiento, como el Foro Político de Alto Nivel. Además, estas entidades generan espacios de debate y de seguimiento a escala nacional, regional e internacional y así ayudan a avanzar en

57 Véase: [https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Directrices\\_EDS.pdf](https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Directrices_EDS.pdf)

58 La futura Estrategia de Desarrollo Sostenible, articulada en el marco del Sistema de Gobernanza para la Agenda 2030, arriba citado, será presentada en el Foro Político de Alto Nivel de 2021, en el marco del Examen Nacional Voluntario al que España se presentará.

la consecución de los ODS. Tienen también un papel importante y complementario al de los institutos de estadística en cuanto al desarrollo del sistema de indicadores de medición del seguimiento e implementación de la Agenda 2030. Un ejemplo es el Observatorio de ODS, creado por la plataforma Futuro en Común<sup>59</sup>, cuya finalidad es realizar un seguimiento de la aplicación de la Agenda 2030 en España.

En la actualidad, ante la emergencia sanitaria y una severa crisis social y económica, los Objetivos de Desarrollo Sostenible son aún más necesarios para construir un mundo más equitativo y justo, que corrija las graves desigualdades existentes. Desde luego, con la pandemia ha quedado en evidencia la necesidad de un sistema sanitario público y universal al que puedan acceder todas las personas, con independencia de su situación administrativa.

Y las personas migrantes y refugiadas son uno de los grupos más vulnerables y afectados, por lo que en ningún caso puede producirse un retroceso en el reconocimiento y la garantía de sus derechos. Sin embargo, muchos países han aprovechado esta situación para aplicar medidas restrictivas a pesar de las recomendaciones de organismos internacionales como el ACNUR. Por ejemplo, el principio fundamental de no devolución debe seguir respetándose, también en aquellos países que hayan decretado el cierre de sus fronteras.

59 Futuro en Común es una plataforma innovadora intersectorial de diálogo y trabajo en favor del desarrollo sostenible, los derechos humanos y la profundización del espacio cívico democrático, compuesta por más de cincuenta organizaciones de todos los ámbitos, entre ellas CEAR. Véase: <https://futuroencomun.net/>

