



Reflexión acerca del modelo vasco de acogida de personas refugiadas y solicitantes de asilo

Andrea Ruiz Balzola

Asesora e investigadora en diversidad y migraciones

Las undécimas Jornadas sobre Inmigración e Integración en Euskadi se han centrado este año en un tema central y de total actualidad como es el del refugio. Estas dos mañanas de ponencias y mesas redondas, de diálogo y debate, se han focalizado en tres grandes bloques.

Del primero, y través de la exposición magistral de Francesco Pasetti¹, hemos obtenido un cuadro e imagen clara del refugio en sus dos dimensiones: como fenómeno migratorio y como objeto de políticas públicas. Este cuadro general ha sido completado por Maite Fouassier² y Patricia Bárcena³. Maite nos ha ofrecido los datos que nos permiten tener la imagen de Euskadi en lo que al refugio se refiere. Patricia, por su parte, nos ha regalado, echando la vista atrás, un retrato riguroso de la evolución del refugio en Euskadi, desde aquellos años ochenta en los que la llegada de personas refugiadas era anecdótica, hasta la construcción de, primero, España como frontera Sur y, más tarde, España como frontera fortaleza. A pesar de que nos encontremos en este último escenario, estamos en un momento óptimo para trabajar la acogida e incidir en los niveles locales. Sin embargo, el momento es pésimo a nivel estatal y europeo por las derivas que están teniendo las políticas de migración y asilo: externalización de fronteras y utilización de las migraciones como arma de guerra política y militar. Hace tan solo unos meses se aprobaba el Pacto Europeo por la Migración y Asilo que más que un pacto sobre migración y asilo, es un pacto sobre el control de fronteras.

El segundo bloque ha estado dedicado a las nuevas realidades y personas solicitantes de asilo. Perfiles que existen desde hace ya bastante tiempo y que, sin embargo, a día de hoy siguen pendientes de traslación a nuestros sistemas legislativos.

Por último, esta mañana hemos “bajado” a los niveles más locales que son en los que se juega la acogida de las personas solicitantes de asilo. Hemos podido conocer diferentes experiencias y programas a través de los cuales se pueden detectar las fortalezas y las carencias del sistema de protección oficial y de otros programas complementarios.

¹ Investigador del CIDOB.

² Investigadora del Ikuspegi.

³ CEAR-Euskadi.

No pretendo realizar un resumen de cada una de las intervenciones que se han realizado en estos dos días. Trataré de hacer, en lo que sigue, una exposición y revisión de las cuestiones en las que las personas participantes en las jornadas han confluído. Y ello porque probablemente serán las cuestiones más relevantes que vamos a tener que analizar y tomar en cuenta si queremos perfilar un futuro modelo vasco de acogida que sea eficaz y operativo. En concreto, plantearé cinco elementos o puntos clave.

I. Una dimensión a la que tendremos que prestar atención a través de la investigación y el análisis será el de los patrones de movilidad y de cómo estos se encuentran articulados con las decisiones políticas que se toman a nivel europeo. Y no únicamente las que atañen a las políticas de asilo y refugio, sino a las políticas migratorias en general. Porque, en efecto, como ha señalado Francesco, el cierre de canales de movilidad laboral puede suponer un aumento de solicitudes en la vía del asilo y el refugio.

En el contexto europeo, el caso español presenta una diferencia porque en los últimos años hemos visto un aumento de las solicitudes de asilo y refugio. Y aquí de nuevo tenemos que elevar la vista al contexto internacional para ver cómo acuerdos y hechos políticos de carácter internacional juegan en los patrones de movilidad y, por tanto, en el aumento o no de solicitudes. Los acuerdos entre Europa y Turquía, así como entre Libia e Italia, han determinado cambios en las rutas migratorias que han supuesto el incremento de llegadas a la frontera Sur. Además, la llegada de Donald Trump a la presidencia estadounidense y el giro restrictivo en sus políticas migratorias y fronterizas también hacen variar los rumbos de la población latinoamericana que, ahora, mira a España. De hecho, el origen latinoamericano de las personas solicitantes, tanto en la foto estatal como en la de Euskadi, es una peculiaridad dentro de Europa.

II. Otra cuestión importante es desvelar lo que se oculta tras el hecho de que España sea el país con una de las tasas más bajas en la concesión de estatuto de refugiado (un 3%) ¿Qué hay detrás de esto? Pues la disfuncionalidad de un sistema caracterizado, tal y como Francesco nos señalaba, por:

- ✓ Escasez de recursos (plazas, dotación económica, personal, abanico de servicios ofrecidos, etc.) y falta de competencia y formación para atender correctamente la singularidad de cada uno de los casos. Algo que las diferentes entidades sociales que han participado en las mesas redondas⁴ nos han confirmado con el relato de su inmensa labor.
- ✓ El sistema de financiación actual impide una planificación a largo plazo a las entidades sociales.
- ✓ Tenemos un modelo de gobernanza disfuncional: un modelo que es vertical y excluye a las CC. AA. y a los ayuntamientos. Esto es un grave problema. Primero, porque como relataba Xavier Cubells del ayuntamiento de Barcelona, a nivel municipal no tienes competencias, pero sufres los resultados —sean cuales sean— de las políticas y decisiones que se toman

⁴ Asociación Kifkif, Cruz Roja Bizkaia, Accem, Personalde, Fundación Ellacuria, SOS Racismo Gipuzkoa, Caritas Italiana.

en el gobierno central. Segundo, porque si queremos acoger desde Euskadi, decía Patricia Bárcena, necesitaremos competencia para saber a cuántos, cuándo y cómo. Si bien hay cuestiones que se han ido flexibilizando, queda mucho por hacer. Por ello, se insiste en el reto que el Gobierno Vasco tiene por delante en el sentido de insistir en el traspaso de estas competencias.

III. En la mesa redonda de ayer jueves, Nessrin El Hachlaf Bensaid⁵, Víctor Merino⁶ y Lolita Chávez⁷, nos llevaron al ineludible terreno en el que la singularidad de cada una de las personas solicitantes de asilo se convierte en un elemento central si queremos proteger, atender, acoger y no re-victimizar a quienes ya son víctimas por una vulneración sistemática de sus derechos. En este sentido, hay una necesidad imperante de formación específica, de itinerarios especializados, de empatía. Algo que también era subrayado esta mañana por Cruz Roja Bizkaia y Accem.

Dentro de la singularidad de las personas y los motivos en las solicitudes de asilo, se habló en concreto de las personas pertenecientes al colectivo LGTBIQ+ y a la perspectiva de género. En ambos casos se señaló la lentitud del legislador en relación a estas nuevas situaciones y la ambivalencia del derecho que, como decía Víctor, es a la par instrumento que nos limita e instrumento que nos permite avanzar. Las leyes y normativas estatales han avanzado para proteger a estos colectivos, pero, lamentablemente, se olvidan de la población migrante y de las personas solicitantes de asilo. Un ejemplo de esto nos lo ponía Nessrin al señalar la necesidad de presentar un certificado de nacimiento español para solicitar el cambio de sexo, dejando por tanto fuera a todas las personas que no hayan nacido en España.

A pesar de los avances y de la introducción del “género” en la Ley de Asilo, queda pendiente introducir una perspectiva de género. El Convenio de Estambul exige que se modifique el derecho de asilo para reconocer la violencia de género como un hecho de persecución. Sin embargo, a pesar de que España lo ha ratificado, no ha modificado su normativa. Por su parte, la interpretación de los tribunales ha tomado un sesgo culturalista olvidando, por ejemplo, la violencia intrafamiliar. Por otra parte, las importantes leyes autonómicas que se han aprobado en esta materia tampoco hacen referencia a las mujeres refugiadas.

No parece que esté siendo fácil lidiar con el género y su traducción normativa. Nos planteaba Víctor la posibilidad y el riesgo de que al introducirlo creemos una dicotomía entre casos de mujeres y casos normales. Urge profundizar e introducir una real perspectiva de género y, probablemente, aclarar y muy bien el propio concepto de género. En esta línea Víctor nos lanzaba la sugerente idea de “subdiscriminación”.

IV. Importante elemento que tendremos que considerar, pero sobre todo trabajar, será el de las narrativas en torno a la migración y el asilo. Patricia señalaba cómo a partir de 1994, con la reforma de la Ley de Asilo, se comenzó a generar cierto discurso que señalaba como

⁵ Asociación Kifkif.

⁶ Universitat Rovira i Virgili.

⁷ Activista internacional.

fraudulentas a las personas solicitantes de asilo en el sentido de que pretendían ocultar sus verdaderos motivos y razones para desplazarse. A ello se añadía, el manido argumento del efecto llamada” que, lamentablemente, persiste en la actualidad y que deberíamos desterrar de una vez por todas (no estaría de más mencionar el “efecto necesidad” de las economías europeas). Es cierto que en Euskadi estos discursos no han impedido que en diferentes momentos se haya mostrado una potente solidaridad con las personas refugiadas. Pero, no es menos cierto, que hoy en día asistimos en nuestras sociedades a un aumento importante de las actitudes xenófobas y racistas. Así nos la ha recordado María Talavera de Cruz Roja al denunciar el racismo institucional y cotidiano en el que desarrollan su trabajo. Habrá que combatir y denunciar todos los actos racistas, un combate que como dice Karlos Ordóñez de SOS Racismo Gipuzkoa es mucho más efectivo en las distancias cortas. Tendremos que tener muy claro, para no entrar en áridas y desgastantes discusiones, que las bases estructurales del racismo tienen que ver tanto con la clase y la economía política, como con el estatus y la falta de reconocimiento. Pero, ¿seremos capaces de construir un marco interpretativo común? ¿Un nuevo sentido común?

V. “El problema es el modelo neoliberal de saqueo permanente de nuestros territorios, no la migración”, decía el jueves Lolita Chávez desde los territorios Abya Yala. Esto nos lleva necesariamente a implementar una perspectiva o mirada transnacional que nos permita analizar y comprender las conexiones que se dan entre las acciones de diferentes agentes que provocan escenarios de cambio y desastre ambiental y las causas del desplazamiento de muchas poblaciones. En este sentido, Lolita apelaba a la responsabilidad y necesidad de una observancia internacional sobre estos agentes.

Además, las palabras de Lolita se inscriben en una reivindicación de los saberes indígenas que proponen soluciones a la crisis ambiental contemporánea, no tanto a partir de políticas públicas o acuerdos de organismos internacionales, sino mediante un modo de vida que implica el respeto al Otro, entendiendo como Otro no solo a la humanidad, sino también a las plantas, el agua, los animales... la naturaleza, en fin, ¿seremos capaces de establecer un diálogo con todos estos saberes para enriquecer la ciencia moderna?

VI. De cara a futuro parece razonable pensar que habrá una gradual recuperación de la movilidad tras el cierre de fronteras provocado por la pandemia. Si tomamos en cuenta esta recuperación de la movilidad y la unimos al hecho de que la tasa de resoluciones negativas a las solicitudes es cada vez mayor, lo que vamos a tener es un aumento de las personas que quedan excluidas del sistema y que se ven abocadas a la irregularidad administrativa y la exclusión social. Patricia nos daba el dato: el 60% de las personas solicitantes de asilo van a ver denegada su solicitud. Xavier nos ha planteado un panorama muy parecido en el caso de la ciudad de Barcelona con un 96,1% de la totalidad de las solicitudes denegadas. La desprotección y exclusión social a la que muchas de estas personas se verán abocadas se va a convertir en una cuestión crucial en el ámbito de la acogida para los actores autonómicos, los ayuntamientos y las entidades sociales. Son muchas las problemáticas que han de abordarse: trabajo (autorizaciones), cartera de servicios, educación, empleo, renta de garantía de ingresos, conocimiento del idioma, apertura de cuentas bancarias, etc. Pero sin duda, la cuestión más urgente, tal y como se ha señalado por parte de las entidades, es la de la vivienda. Una situación que de por sí no es fácil para la población “autóctona” y que

se complejiza aún más para las personas refugiadas y migrantes. Miren Leiceaga⁸ nos proponía tomar como termómetro de integración y convivencia la cuestión de la vivienda, puesto que la sistemática negativa de muchos propietarios a alquilar nos permite medir la capacidad de acogida de nuestra sociedad.

Estos han sido los cinco elementos en los que las personas participantes de estos dos días, desde ámbitos y experiencias diferentes, han convergido y que, precisamente por ello, he considerado necesario resaltar. Para finalizar este cierre de jornadas, ofreceré ahora una serie de reflexiones pensando en ese posible modelo vasco de acogida de personas refugiadas y solicitantes de asilo.

En primer lugar, necesitamos crear una política de país para la acogida. Su puesta en marcha requiere ineludiblemente de un amplio acuerdo de voluntades entre diferentes instituciones y agentes. Este acuerdo de voluntades, como continuación natural de lo que ha representado el Pacto Social Vasco para la Migración, debe tener su correlato entre las diferentes fuerzas políticas. En este sentido, hay que decir que el Gobierno vasco ha iniciado un proceso de liderazgo político; un proceso donde la acogida ocupa un lugar importante.

Este liderazgo también se ha traducido en estos años en dos experiencias como Auzolana I. Sistema de refuerzo complementario y Auzolana II. Patrocinio Comunitario. De ambos hay que destacar el ser modelos donde la ciudadanía queda implicada. Ambos tienen también sus luces y sus sombras. Rescato de Auzolana I la participación municipal y comunitaria. Como Asier Arpide⁹ tan bien ha analizado para el caso del ayuntamiento de Getxo, la corresponsabilidad y el compromiso de la administración pública con los itinerarios de estas personas ha llegado a ser capaz de sostenerlas más allá del propio programa. Así mismo, los desiguales resultados del programa Auzolana I en los municipios donde se implementó, nos enseña que no necesitamos iniciativas municipales dispersas, sino un liderazgo firme y claro desde Gobierno Vasco. Reconociendo las virtudes de Auzolana II que tan bien ha resaltado Karmele Villarroel¹⁰ desde la Fundación Ellacuría, creo que en el modelo del patrocinio comunitario podemos correr el riesgo de la desaparición de lo público, de una privatización de lo que debe ser una política pública. Porque, sin duda, Euskadi puede convertir todos los retos que hemos visto en una oportunidad para la construcción de una política pública de acogida que tenga una clara visión estratégica. Las administraciones públicas tienen una obligación en el desarrollo de una política pública para las personas refugiadas y migrantes.

Precisamente por ello, destaca, en segundo lugar, la absoluta necesidad de implicar a los ayuntamientos, porque es en el ámbito municipal donde se despliega y ejecuta la acogida. Pero también a las organizaciones de la sociedad civil, a las empresas, profesionales de distintos ámbitos, universidades y ciudadanía. En este sentido tenemos el conocimiento generado por experiencias como las que nos trajo Daniele Albanese¹¹ desde Italia con los

⁸ Accem.

⁹ Pertsonalde.

¹⁰ Fundación Ellacuría.

¹¹ Caritas Italiana.

corredores humanitarios, y en particular, los corredores universitarios. También la generada por SOS Racismo Gipuzkoa a partir de la mentoría social para jóvenes sin referentes familiares que tan acertadamente han adaptado para las personas refugiadas.

Será requisito imprescindible un trabajo coordinado entre todos estos agentes bajo una estructura organizativa clara que establezca criterios comunes y delimite funciones y responsabilidades. También será ineludible el trabajo interno entre los distintos departamentos que conforman la administración autonómica vasca. Toda esta estructura organizativa requerirá de una garantía presupuestaria y de recursos de las administraciones públicas en función de su nivel de responsabilidad y competencia.

En tercer lugar, el Modelo Vasco de Acogida debería ser integral, es decir, pensado tanto para la migración como para el refugio ¿Por qué? Por dos cuestiones que han sido subrayadas una y otra vez en las jornadas. Hay una tendencia a marcar demasiado las líneas entre migración económica y asilo. Las causas de los desplazamientos son cada vez más complejas y en muchas ocasiones la línea no será tan clara. Además, dadas las cuotas de denegación de solicitudes, tendremos cada vez más personas que devienen migrantes en situación irregular administrativa. Es decir, que las figuras de persona migrante y refugiada se intercambiarán con bastante facilidad, sin solución de continuidad.

Por otra parte, los problemas que tienen las personas migrantes y refugiadas, tal y como señaló Patricia, los tienen no por migrante o refugiado, sino por su condición de extranjeras. En este sentido, son numerosos los recursos que podrán ser utilizados indistintamente para ambas tipologías. Se trata de buscar eficiencia y de centrar esfuerzos, tiempos y energías.

Quiero hacer una mención a la etimología de la palabra acoger que procede del latín *accolligere*; este a su vez de *ad* y *colligere*, recoger, y este a su vez de *con-* y *legere*: juntar. Este es el reto en el que como sociedades nos la jugamos. Si quieren traduzcan ese juntar por cohesión, *palabro* tan de moda. Al final de lo que se trata es de generar unas condiciones basadas en la igualdad de derechos y el igual acceso a los recursos de todas las vecinas y vecinos que residen en una localidad. Y eso nos interpela a todas: políticos, administraciones públicas, organizaciones sociales y ciudadanía. Terminó robándole las palabras a Asier Arpide para subrayar la necesidad y urgencia de hacer políticas de *construcción de realidad*. No hay tiempo que perder.