

LA DIMENSIÓN URBANA DE LA CRISIS DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL: EL CASO DE BARCELONA



Francesco Pasetti

Investigador principal del área de Migraciones, CIDOB

CIDOB REPORT
10- 2023

Las sucesivas crisis humanitarias ocurridas durante la última década en el mundo han puesto de manifiesto las carencias de los sistemas de asilo y de acogida, que tienen consecuencias dramáticas para personas necesitadas de protección internacional. Esta es una crisis que tiene un impacto eminentemente local, puesto que es en el ámbito municipal donde se concreta la acogida y se materializa el derecho de asilo. Este artículo analiza algunos de los límites del sistema de protección internacional en el contexto español y apunta algunas respuestas dadas por actores municipales, poniendo el foco en el caso de Barcelona.

La protección internacional vive una crisis endémica. Las emergencias humanitarias de esta última década en el ámbito internacional han puesto de manifiesto los límites de los sistemas de asilo y de acogida, así como las consecuencias dramáticas que estos tienen para las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional (PSBPI). En el discurso público y político de la Unión Europea (UE), la crisis de la protección internacional ha tomado la forma de un asunto de gobernanza comunitaria y nacional; sin embargo, su impacto es eminentemente local. Al fin y al cabo, es en el espacio municipal donde se concreta la acogida y se materializa el derecho de asilo; y más aún en el espacio urbano, **donde reside la mayoría de la población refugiada** (Muggah y Abdenur, 2018). A continuación, se abordará esta crisis con relación al contexto español, apuntando a algunos de los límites de su sistema de protección internacional, reflexionando acerca del impacto de estos límites a nivel local y, sobre las respuestas dadas por los actores municipales, haciendo referencia al caso de Barcelona.

Limites estructurales del sistema de protección internacional

Para una persona que huye de su país, la protección internacional significa el derecho a tener derechos en el país de acogida, pues esta garantiza el reconocimiento legal-administrativo y permite acceder al conjunto de derechos y servicios del sistema de acogida (por ejemplo, soluciones habitacionales; asistencia médica, letrada y lingüística; prestaciones económicas; cursos de formación e idioma; acceso al mercado de trabajo, etc.)¹. En España, ese derecho no siempre se concreta y ello es, en parte, por la

LA CRISIS DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL HA TOMADO LA FORMA DE UN ASUNTO DE GOBERNANZA COMUNITARIA Y NACIONAL; SIN EMBARGO, ES EN EL ESPACIO MUNICIPAL DONDE SE CONCRETA LA ACOGIDA Y SE MATERIALIZA EL DERECHO DE ASILO.

magnitud de los retos migratorios a los que ha tenido que enfrentarse el país a lo largo de estos últimos años, desde la llamada crisis de refugiados de 2015, hasta la reciente emergencia humanitaria en Ucrania. Asimismo, se debe a los **límites que afectan** al propio sistema de protección internacional (Güell Torrent *et al.*, 2022).

El primero de estos retos concierne al acceso a la protección, tanto en términos de procedimientos como de resolución. En estos últimos años, especialmente en los periodos de aumentos de las solicitudes, la limitada capacidad de la Oficina de Asilo y Refugio, así como la expansión del mercado negro de las citas,

han provocado que el acceso a los procedimientos de protección internacional sea prácticamente inalcanzable. Según la **Comisión Española de Ayuda al Refugiado** (CEAR), en 2022 la espera para formalizar una demanda de asilo era de siete meses. Un dato que no describe una situación excepcional, sino que refleja una tendencia relativamente estable desde 2017. El problema del acceso concierne también al otorgamiento de la protección. España es el tercer país de la UE por número de resoluciones negativas: seis de cada diez demandas de protección internacional son rechazadas (59,5%), según el Ministerio de Interior. Estas cifras reflejan

1. Este amparo empieza con la formalización de la demanda y varía, en cuanto a alcance y durada las prestaciones, en función de los recursos económicos de la persona y del tipo de protección otorgada. En el contexto de la UE, se distinguen cuatro formas de protección internacional: estatuto de refugiado, protección subsidiaria, protección humanitaria y protección temporal. A estas se añade la condición de persona solicitante asilo que, una vez formalizada y aunque en menor medida, garantiza amparo legal y acceso a derechos y servicios.

un enfoque restrictivo dentro del contexto de la UE y **constante durante estos últimos años**. En este contexto, tanto las personas que esperan formalizar su solicitud de asilo, como las que reciben una denegación, sufren problemas similares: el desamparo legal, por la irregularidad administrativa sobrevenida, y la imposibilidad de utilizar servicios y prestaciones del sistema de acogida (las primeras, porque para acceder a él necesitan formalizar su demanda; las segundas, porque tienen que abandonarlo tras el dictamen negativo de la resolución).

El segundo límite del sistema de protección internacional se refiere a su capacidad en términos de plazas, dotación presupuestaria, personal y competencias. Una capacidad que ha ido aumentando a lo largo de los últimos años, pero que, sin embargo, lo ha hecho a trompicones, partiendo de una perspectiva basada en la emergencia y, sobre todo, sin ajustarse adecuadamente al incremento de la demanda real. Se trata de un límite de tipo cualitativo, en la medida en que perjudica la posibilidad de proporcionar servicios ajustados a las necesidades de las PSBPI, tal **como se ha observado en el caso del colectivo LGTBI** (Güell, 2020). Pero también es un problema de tipo cuantitativo y de alcance: la escasez presupuestaria y la falta de plazas, personal y estructuras específicas impiden a las PSBPI ejercer los derechos que la ley les reconoce. Según la **encuesta CASASIL**, realizada en 2019 en Cataluña, una de cada cuatro personas solicitantes ha pasado alguna vez por situaciones de calle desde su llegada a España; una realidad alarmante denunciada también por el **Defensor del Pueblo**. En la actualidad, la brecha entre acceso formal y sustancial a los derechos también empieza a observarse en el caso de las personas ucranianas beneficiarias de protección temporal, sobre en todo en lo que se refiere al **acceso a la vivienda y al mercado de trabajo** (ECRE, 2023).

LA SUPERVIVENCIA EN UNA SITUACIÓN DE IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA, LOS OBSTÁCULOS EN EL EJERCICIO DE DERECHOS Y SERVICIOS DEL SISTEMA DE ACOGIDA, ASÍ COMO LOS RIESGOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL HAN REPRESENTADO Y SIGUEN REPRESENTANDO RETOS CRUCIALES PARA LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

El tercer límite atañe al diseño del itinerario dentro del sistema de acogida. Uno de los momentos más críticos se ubica en el pasaje a la segunda fase cuando, en la práctica, el grado de autonomía previsto difícilmente es alcanzado. Este problema afecta a la lógica de fondo del itinerario, que prevé que la persona –tras los 18 meses dentro del sistema (24 para los perfiles vulnerables)– consiga un empleo, una vivienda, cierto dominio del idioma y pueda

afrontar las siguientes etapas de integración en plena independencia. Este planteamiento choca, frecuentemente, con la realidad de las PSBPI, esto es: con las altas tasas de desempleo, contratos precarios y precios de alquiler inaccesibles, las posibilidades de ser efectivamente autónomo **son reducidas** (Garcés-Masareñas y Pasetti, 2019). Para muchas personas, la conclusión del itinerario se convierte entonces en exclusión socioeconómica. La reciente restricción de la segunda fase a los usuarios que obtienen protección internacional² aumenta el riesgo de exclusión socioeconómica para aquellos que se quedan en la primera fase a la espera de la resolución. Aún no hay evidencias empíricas del impacto de este cambio normativo, pero es razonable asumir que, al perder el acceso al conjunto de servicios y herramientas para la autonomía proporcionados en segunda fase, para estas personas aumentarán las dificultades de integración tras la salida del sistema.

Los problemas descritos del sistema de protección internacional impactan en el contexto local, donde toma forma el proceso de integración de las PSBPI. La supervivencia en una situación de irregularidad administrativa, los obstáculos en el ejercicio de derechos y servicios del sistema de acogida, así como los riesgos de exclusión social han representado y siguen representando retos cruciales para los gobiernos municipales.

Repuestas locales a la crisis de la protección internacional: el caso de Barcelona

Frente a un sistema de protección internacional que las excluye del marco institucional y no les reconoce competencias en materia de asilo, las administraciones locales han reaccionado de diferentes maneras. En primer lugar, se han apoyado y han ajustado los recursos propios de los servicios sociales. Por ejemplo, en el caso de las personas solicitantes en situación de calle, en diferentes ciudades estas han sido acogidas en los dispositivos para personas sin hogar. En Barcelona, estas dinámicas se han articulado dentro del Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados (SAIER), el cual, desde su fundación en 1989, ha ido ampliando exponencialmente la atención proporcionada a personas solicitantes tras las crisis de refugiados de 2015, sobre todo a partir de los años 2017-2018 (pasando de **las 811 personas de 2014 a las 8.387 de 2020**), ajustando en consecuencia su arquitectura institucional y abanico de servicios (SAIER, 2021).

2. Instrucciones 6/2020 y 1/2021. Este cambio normativo introduce un cambio fundamental en el sistema de protección internacional español, ya que marca el fin de su excepcionalidad en el contexto europeo, habiendo sido hasta la fecha el único país que no discriminaba entre la condición de solicitante y la de beneficiario de protección internacional.

La segunda repuesta ha sido el desarrollo de auténticas «**políticas de asilo urbanas**», es decir, programas municipales de acogida específicos y complementarios a los del sistema nacional, dirigidos a las personas que están a la espera de entrar, que no han podido entrar o que ya han salido del aquel (Bazurli y Kaufmann, 2022). Esta tendencia ha sido especialmente marcada en las grandes ciudades, como en Barcelona, donde las políticas de asilo empezaron con el lanzamiento del programa **Barcelona Ciudad Refugio**, que surgió en 2015 como plan de emergencia para preparar la ciudad para acoger y asistir a las personas refugiadas y luego se asentó como sistema para la acogida e integración de las PSBPI. Otro ejemplo, es el programa **Nausica**, creado también en 2015, para atender a las personas solicitantes en situación de vulnerabilidad. Se trata de un conjunto de acciones que ha ido diversificándose en los años siguientes, contando con la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente ha habido, en paralelo, un esfuerzo más amplio de acción coordinada entre actores locales y de la sociedad civil en el marco de las redes de ciudades sobre migración (*migration-related city networks*) (Lacoix, 2022). Estas redes son una realidad cada vez más relevante en la gobernanza migratoria global. Hasta la fecha, en el contexto español, la iniciativa principal ha sido aquella articulada por la red de *Ciudades Refugio*. El Ayuntamiento de Barcelona fue impulsor y actor central en el proceso de desarrollo de esta red, que surgió en antítesis a las políticas estatales y europeas de asilo, con el objetivo de contrarrestarlas y solventar sus fallos. En marzo de 2016, por ejemplo, como reacción al fracaso de los mecanismos de reasentamiento europeos, el gobierno municipal de Barcelona llegó a un preacuerdo con el Ayuntamiento de Atenas para reasentar a 100 personas en la ciudad condal. La red creció rápidamente dentro y fuera de los confines estatales, con cincuenta municipios españoles que se sumaron a la iniciativa tras su lanzamiento en agosto de 2015, además de otros municipios europeos que se unieron en los meses y años posteriores (como París y Lampedusa).

El impacto de estas acciones ha sido inevitablemente limitado, por la posición *residual* de los actores locales en el modelo de gobernanza de la protección internacional en España. La falta de competencias restringe el alcance de su acción y limita el acceso a canales de financiación y recursos presupuestarios. Además, actuar en paralelo y al margen del sistema estatal genera descoordinación y dispendio de recursos. En España, la solución a los problemas de la protección internacional pasa necesaria-

LA ACTUAL CRISIS HUMANITARIA EN UCRAANIA HA REPRESENTADO UN NUEVO RETO, PERO TAMBIÉN LA OCASIÓN PARA EXPERIMENTAR NUEVAS SOLUCIONES EN TÉRMINOS DE GOBERNANZA.

mente por la inclusión de los actores municipales en el marco de cooperación y planificación del sistema estatal, lo que permitiría el desarrollo de sinergias múltiples: entre municipios, aprovechando los programas ad hoc y las redes horizontales existentes; y entre los distintos niveles y actores de la administración pública, para que sus acciones fueran complementarias, pero también alineadas. Ello propiciaría canalizar de manera eficaz la solidaridad y el potencial de la sociedad civil y del resto de actores privados.

En este sentido, la actual crisis humanitaria en Ucrania ha representado un nuevo reto, pero también la ocasión para experimentar nuevas soluciones en términos de gobernanza. Entre ellas, destacan los avances en el convenio entre la Cooperación Descentralizada y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que incluye 11 comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP); así como el Plan de Recepción y Acogida de los Refugiados de Ucrania, desarrollado por la FEMP junto con el Gobierno de España. La esperanza es que estos ejemplos sean también los primeros pasos hacia un verdadero modelo de gobernanza multinivel de la protección internacional.

Referencias bibliográficas

- Bazurli, Raffaele y Kaufmann, David. «Insurgent Asylum Policies in European Cities: A Multi-Level Governance Perspective». *Urban Affairs Review*, vol. 59, n.º 4 (mayo de 2022).
- ECRE-European Council on Refugees and Exiles. «Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine». *Information Sheet* (31 de marzo de 2023).
- Garcés-Mascareñas, Blanca y Pasetti, Francesco. «¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema de acogida en España desde 2015». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 114-126.
- Güell, Berta. «¿Es España realmente LGTBI-friendly con las personas refugiadas? Las deficiencias del sistema de asilo español para el colectivo LGTBI». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 233 (junio de 2020).
- Güell Torrent, Berta; Jiménez-García, Juan Ramón y Pasetti, Francesco. «Informe nacional para España NIEM 2022: sobre el sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional». *NIEM National Report 2022*. Barcelona: CIDOB, 2022.
- Lacroix, Thomas. «Migration-related city networks: a global overview». *Local Government Studies*, vol. 48, n.º 6 (2022).
- Muggah, Robert y Abdenur, Adriana Erthal. «Refugees and the City. The twenty-first-century Front Line». *World Refugee Council Research Paper*, n.º 2 (julio de 2018). Centre for International Governance Innovation.

SAIER -Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados. *Memòria del Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats (SAIER) i programa Nausica*. Ajuntament de Barcelona, 2021.

