

237
NOVIEMBRE
2020

POLÍTICAS DE LA INDIGENCIA Solicitantes de asilo sin casa en Europa*

Blanca Garcés-Mascreñas, investigadora sénior y coordinadora de investigación, CIDOB
Olatz Ribera, investigadora, CIDOB

* Artículo escrito en el marco del proyecto «NIEM» (National Integration Evaluation Mechanism), cofinanciado por el fondo FAMI de la Unión Europea con el apoyo de «la Caixa» y con la colaboración de la Asociación de Universidades Públicas de Cataluña (ACUP), según el acuerdo 2017ACUP00030.

A pesar de los estándares mínimos materiales de acogida establecidos por la legislación europea (e internacional), el número de solicitantes de asilo en situación de indigencia ha ido en aumento dentro de la Unión Europea desde 2015.

Hablar de solicitantes de asilo sin casa incluye, no solo a aquellos que se han encontrado en situación de calle en algún momento desde su llegada, sino también a los que viven en centros no habilitados o en condiciones de infravivienda.

El caso más flagrante es el de las islas griegas: hacinamiento en los campos, temperaturas extremas, además de falta de higiene, nutrición limitada, asistencia médica inadecuada y altos grados de inseguridad.

¿Cómo explicar tantas situaciones de indigencia entre solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional?

Además del objetivo disuasorio, esta política buscaría recibir, procesar, ordenar y clasificar a los solicitantes de asilo sin que estos echen raíces por el camino.

Los refugiados no sólo huyen. Buscan también un receso desde donde recomenzar sus vidas. A nivel jurídico, este receso se materializa cuando finalmente son reconocidos como beneficiarios de protección internacional; a nivel vital, encontrar refugio pasa en primer lugar por encontrar casa. Kissoon (2010: 32) afirma que la falta de vivienda – como el hecho de ser refugiado– es una interrupción de la trayectoria vital, el sentido de la seguridad, las relaciones personales, las rutinas y las geografías familiares. A pesar de la importancia de tener casa, o de sentirse otra vez en casa, el acceso a la vivienda es uno de los mayores problemas de los sistemas de acogida. La ciudad de Toronto, por ejemplo, con una larga historia de asilo y refugio, calcula que un 20% de los solicitantes de asilo de la ciudad ha pasado por un albergue para personas sin hogar en algún momento desde su llegada.

En el contexto europeo, la «Directiva sobre condiciones de acogida revisada»¹ (Directiva 2013/33/UE) obliga a los estados miembros a velar por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida desde el primer momento de presentar su solicitud de protección internacional. Esto implica unas condiciones que «proporcionen a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice la subsis-

1. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

tencia y la protección de su salud física y psíquica» (artículo 17.2). El detalle de cómo debe hacerse ya depende de cada Estado miembro. En algunos casos, se han organizado campos o centros de emergencia, en otros, se proporciona un techo a partir de plazas en hoteles, hostales o pisos de acogida. Hay países donde la acogida está organizada directamente por el Estado, otros, donde se gestiona desde entidades sociales o incluso empresas privadas. Algunos estados miembros garantizan plazas de acogida en función de donde se formaliza la petición de asilo, mientras que otros disponen de un sistema de distribución territorial por cuotas.

A pesar de los estándares mínimos establecidos por la legislación europea (e internacional), no siempre se garantizan las condiciones materiales de acogida.

Hablar de solicitantes de asilo sin casa, no sólo implica hablar de aquellos (demasiados) que se han encontrado en situación de calle en algún momento desde su llegada, sino que nos referimos también a aquellos que viven en centros no habilitados o en condiciones de infravivienda.

El Consejo Europeo de Refugiados y Exilados (ECRE) ha denunciado en varias ocasiones que el número de solicitantes de asilo en situación de indigencia o sin alojamiento ha ido en aumento dentro de la Unión Europea (UE) desde 2015. Hablar de solicitantes de asilo sin casa, no sólo implica hablar de aquellos (demasiados) que se han encontrado en situación de calle en algún momento desde su llegada, sino que nos referimos también a aquellos que viven en centros no habilitados o en condiciones de infravivienda. En este artículo, explicamos cuáles son estas circunstancias y cómo se ha llegado hasta aquí. Para ello, identificamos condiciones de indigencia antes de entrar en el sistema de acogida, dentro del propio sistema y una vez se ha salido de este. Teniendo en cuenta que la UE recibe solo una pequeña parte de los desplazados a nivel mundial, que los recursos públicos de sus estados miembros no son pocos y que sus directivas establecen la obligación de garantizar condiciones materiales de acogida, no podemos acabar sin preguntarnos el porqué.

Antes de entrar

Aunque, según [Eurostat](#), el número de solicitantes de asilo en la UE ha caído en picado en los últimos años (de 1.282.690 en 2015 a 676.250 en 2019), en algunos países sigue habiendo más solicitantes de asilo que plazas de acogida. En casos como el de Bélgica o Irlanda,

esta falta de capacidad de recepción se explica por la reducción del número de plazas disponibles tras el pico de 2015. En países como Francia, España y Grecia, por su parte, esta carencia responde directamente al incremento del número de solicitudes de asilo en los últimos años. En Francia, por ejemplo, las peticiones crecieron un 22% en 2018 respecto al año anterior. Con un total de 122.743 solicitudes anuales y 86.510 plazas de acogida, se estima que ese año uno de cada dos solicitantes de asilo quedó fuera del sistema.

La principal consecuencia de esta falta de capacidad es que muchos solicitantes de asilo han tenido que acabar recurriendo a la ayuda de familiares y amigos o, en casos extremos, durmiendo en centros para personas sin hogar o en campamentos irregulares. El caso de Francia, nuevamente, es paradigmático al respecto. Solo en París se estimaba que había entre 1.300 y 1.400 personas durmiendo en estos campamentos improvisados en 2018. Esta cifra subió hasta las 3.000 personas en 2019. Entre ellos, además de inmigrantes en situación irregular, había solicitantes de asilo, personas que estaban a la espera de formalizar la petición, solicitantes de asilo rechazados en otros países europeos que buscaban solicitar nuevamente

asilo en Francia y otros que estaban de paso camino al Reino Unido. La directora de Médicos Sin Fronteras en Francia, Corinne Torre, lo denunciaba así: «Es una vergüenza. Hemos permitido que familias y niños, incluidos menores no acompañados, vivan en la calle, lo que no es aceptable» (*France24*, 25.04.2019).

En abril de 2019 los alcaldes de 13 principales ciudades francesas, liderados por la alcaldesa de París Anne Hidalgo, mandaron una carta abierta al Gobierno francés pidiendo resolver la situación. En ella denunciaban que «centenares de hombres, mujeres y niños están viviendo en condiciones extremas en el corazón de nuestras ciudades». Y pedían una reunión inmediata con el Gobierno para discutir la situación y proporcionar refugio incondicional «a todos los que se encuentran en nuestro territorio, ya que la ley dicta que todos, incluidos los trasladados por el sistema de Dublín, deben ser atendidos antes de su hipotética expulsión» (*ibídem*). En la misma dirección, en julio de 2020 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó Francia a pagar una compensación económica a tres solicitantes de asilo que tuvieron que vivir en la calle. El Tribunal concluía que el Estado francés había fallado en sus obligaciones y que los solicitantes de asilo fueron víctimas de un «trato degradante», teniendo que dormir en la intemperie, sin acceso a instalaciones sanitarias, sin medios de subsistencia y con miedo constante a ser atacados o robados en cualquier momento (*DW Akademie*).

En España, los números de solicitantes de asilo en situación de indigencia parecen ser más reducidos, pero la situación de muchos de ellos no es menos grave. De nuevo, el problema reside fundamentalmente en los tiempos de espera antes de llegar a formalizar la solicitud de asilo y en un sistema de acogida permanentemente colapsado. En Madrid, distintas organizaciones sociales y activistas llevan tiempo denunciando la situación de desamparo en la que viven muchos solicitantes de asilo, familias incluidas. En Cataluña, según los datos de la encuesta CASASIL², el 26,6% de las 300 personas encuestadas había dormido en la calle alguna vez desde su llegada a España. Esta cifra sube al 32,8% entre quienes llegaron desde el 2018, al 36,5% entre quienes no tenían redes de apoyo antes de venir y al 40,5% entre las personas (mayoritariamente hombres) provenientes de países del África Subsahariana: mientras unos acaban en la calle, otros lo hacen en albergues para personas sin hogar u otros dispositivos de emergencia (nunca suficientes) puestos a disposición por las administraciones locales.

Dentro del sistema

Las situaciones de indigencia no solo son propias de aquellos que todavía no han entrado o han quedado fuera de los sistemas de acogida. A pesar de los estándares mínimos establecidos por la Directiva 2013/33/UE, los sistemas de acogida de los estados miembros no siempre garantizan el nivel de vida adecuado «para garantizar la subsistencia y la protección de la salud física y psíquica de los solicitantes de asilo», tal y como marca la legislación europea. En muchos casos, esto se debe a la falta de infraestructuras y a la ampliación de los sistemas de acogida (siguiendo el aumento de solicitudes) a partir de plazas en dispositivos de emergencia que no cumplen las condiciones mínimas.

El caso más flagrante es el de las islas griegas. Los medios de comunicación y las principales organizaciones locales e internacionales lo han denunciado sistemáticamente: hacinamiento en los campos, temperaturas extremas y falta de agua caliente y calefacción, además de falta de higiene, nutrición limitada, asistencia médica inadecuada y altos grados de inseguridad dentro de los campos (*Greek Council for Refugees*). Todo esto a pesar de que, según algunos expertos, Grecia concentró en 2015 la mayor respuesta humanitaria de la historia si lo medimos en términos de coste por beneficiario. En los últimos dos años, estas condiciones han empeorado

por el repunte en el número de llegadas y los criterios cada vez más restrictivos a la hora de transferir a los más vulnerables hacia el continente. Con la llegada de la pandemia del COVID-19 en 2020, la situación ha sido más grave si cabe por el cierre efectivo de los campos.

Pero no sólo es Grecia. Tal y como denuncia un *informe* reciente de ECRE, los dispositivos de emergencia –pensados inicialmente como refuerzos puntuales– a menudo han pasado a formar parte de los recursos estructurales de los sistemas de acogida. Por ejemplo, en Francia representan la forma más habitual de recepción, especialmente para ciertas categorías como los solicitantes de asilo con procedimientos abiertos bajo el Convenio de Dublín. A modo de ejemplo: de las nuevas plazas de acogida anunciadas por el Ministe-

La principal consecuencia de esta falta de capacidad de recepción es que muchos solicitantes de asilo han tenido que acabar recurriendo a la ayuda de familiares y amigos o, en casos extremos, durmiendo en centros para personas sin hogar o en campamentos irregulares.

rio francés del Interior en 2019, 1.000 correspondían a plazas estables dentro del sistema de acogida y 2.500 a plazas en centros de emergencia. En Italia, los centros de emergencia creados desde 2015 han crecido hasta tal punto que también se han convertido en la forma de recepción dominante. Sobra decir que, de nuevo, por su naturaleza temporal e improvisada, estos centros no suelen cumplir las condiciones de vida y de acompañamiento que requieren la legislación europea y sus consiguientes transposiciones a escala nacional.

Pero las situaciones de indigencia dentro del sistema de acogida –como decíamos, entendiendo la indigencia en un sentido amplio– también son resultado de procesos de privatización. Aquí el caso paradigmático es el del Reino Unido. En 2010, la externalización del sistema de acogida a proveedores privados llevó a introducir medidas de austeridad (en busca de la maximización de beneficios) que acabaron impactando en las condiciones de vida de los solicitantes de asilo y su acompañamiento psicosocial. En enero de 2016, por ejemplo, un proveedor de la ciudad de Middlesbrough decidió pintar de rojo las puertas de las casas de los solicitantes de asilo para facilitar el monitoreo y la inspección. Como era de esperar, esta medida expuso automáticamente los habitantes de estas viviendas al racismo, el acoso y el vandalismo. Distintos estudios ponen en evidencia como la privatización del sistema de acogida a menudo lleva a priorizar la reducción de los costes y la eficiencia del sistema sobre la protección y dignidad de los propios solicitantes de asilo (Darling, 2016).

2. Realizada por CIDOB entre los meses de abril y septiembre de 2019.

En el caso de España, las condiciones dentro de los centros y pisos de acogida del sistema estatal (a excepción de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes [CETIS] en Ceuta y Melilla y algún caso puntual desafortunado) parecen responder a los estándares mínimos establecidos. Sin embargo, los defectos empiezan ahí donde terminan las virtudes del sistema. Si bien es un sistema que, a diferencia de lo que pasa en otros países europeos, promueve la «autonomía» de los solicitantes de asilo casi desde el primer día, cuando el contexto no es propicio (especialmente en términos de acceso al mercado laboral y de la vi-

Tal y como denuncia un informe reciente de ECRE, los dispositivos de emergencia –pensados inicialmente como refuerzos puntuales– a menudo han pasado a formar parte de los recursos estructurales de los sistemas de acogida.

vienda), esta autonomía se convierte en abandono e, indirectamente, en precariedad (véase [Garcés-Mascreñas, 2019](#)). Según la encuesta [CASASIL](#), en el caso de Cataluña las trayectorias residenciales de los solicitantes de asilo se caracterizan por una gran inestabilidad (Ribera-Almandoz et al., 2020). Esto se refleja en una alta movilidad residencial de los encuestados (que llegan a vivir en una media de 3,3 viviendas y 2,4 municipios al año desde su llegada), con contratos de alquiler de corta duración (hasta un 31% de los encuestados tienen contratos de 6 meses o menos). En cuanto al tipo de vivienda, la mayoría viven en habitaciones en viviendas compartidas (43,2% de los casos), y un porcentaje no despreciable (10%) se aloja en recursos residenciales de emergencia destinados a personas sin hogar.

A la salida

El derecho que marca la Directiva 2013/33/UE sobre condiciones materiales de recepción sólo es válido para solicitantes de asilo, es decir, para aquellos que han formalizado su petición (o su voluntad de hacerla) y están a la espera de resolución por parte del Estado receptor. Por contra, la legislación europea no regula las condiciones de vida (y residencia) de aquellos que han recibido una resolución positiva y, por lo tanto, son beneficiarios de protección internacional. En estos casos, las políticas son diversas: mientras que unos países alargan los periodos de estancia en los dispositivos para solicitantes de asilo, otros exigen su abandono inmediato. En unos casos hay programas de vivienda específicos para beneficiarios de protección internacional, en otros (la mayoría) se

supone que son autónomos y, en caso contrario, que tienen acceso a los servicios sociales generales para el conjunto de la ciudadanía.

Según ECRE, los beneficiarios de protección internacional sufren múltiples obstáculos a la hora de acceder a la vivienda: desde falta de precios asequibles y discriminación por parte de los propietarios, a limitaciones legales y administrativas, incluyendo los requisitos necesarios (a menudo relacionados con la duración del periodo de estancia) para acceder a vivienda pública u otras prestaciones sociales. Por ejemplo, se estima que en Francia en 2017 más de 12.098 beneficiarios de protección internacional tuvieron que abandonar el sistema de acogida sin haber accedido a una vivienda alternativa. En Irlanda e Italia se han documentado también numerosos ejemplos de beneficiarios de protección internacional en situación de calle o a punto de desahucio. En Grecia, el periodo durante el cual los beneficiarios de protección internacional podían mantenerse en los dispositivos de acogida se redujo drásticamente (de seis meses a uno) en 2020, con lo que, de un día para otro, miles de ellos tuvieron que abandonar sus plazas. No teniendo a donde ir y no teniendo acceso efectivo (por obstáculos múltiples, entre otros la lengua) a los servicios sociales, las organizaciones locales e internacionales auguraron una auténtica y devastadora «crisis humanitaria» en Atenas ([Euronews, 02.06.20](#)).

En el caso de España, hay pocos datos sobre las condiciones de vida de los beneficiarios de protección internacional. Lo que sí sabemos es que a menudo la salida del sistema de acogida se da generalmente antes de la resolución de la solicitud de asilo. Esto implica que no siempre se garantizan las condiciones materiales de vida de los solicitantes de asilo o, mejor dicho, no siempre se garantizan a lo largo de todo el periodo de duración del procedimiento de asilo. Además, España es uno de los países de la UE con una tasa más baja de reconocimiento. Así, al final, la mayoría de los solicitantes de asilo acaban viendo denegada su petición, con lo que de un día para otro se encuentran en situación de irregularidad administrativa. Con o sin reconocimiento de protección internacional o humanitaria, con o sin papeles, la mayoría de postsolicitantes de asilo acaban en situaciones muy parecidas al resto de la población inmigrada: expuestos, por un lado, a un mercado de trabajo precario y con altos niveles de paro estructural y, por otro, a un mercado de la vivienda saturado que expulsa a los más vulnerables. Para aquellos con poca formación (o con formación no homologada) y con una escasa red social de apoyo, construir una vida en España (con trabajo y vivienda dignos), más aún en el contexto de pandemia actual, es un reto mayúsculo.

La indigencia como política

¿Cómo explicar tantas situaciones de indigencia entre solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional? Se podría argumentar que la falta de recursos es un elemento fundamental. Pero estamos hablando de un número de solicitantes de asilo relativamente reducido, respecto al conjunto de la población europea y con relación al número de solicitudes de 2015. Además, no estamos delante de estados fallidos o estados con poca capacidad de intervención social. Entonces, si no es por falta de recursos, quedaría el argumento de que es por falta de prioridad. Pero las prioridades se establecen en primer lugar por ley, y aquí no hay duda de que existe una legislación europea (y derivadas nacionales) que obliga a sus estados miembros a garantizar las condiciones materiales de vida de los solicitantes de asilo.

Otra explicación es que las situaciones de indigencia aquí descritas no sean una consecuencia más o menos involuntaria, sino el medio para un fin. Más que como una mala práctica, se podría argumentar que en realidad son una política en sí misma. Esta política de la indigencia buscaría recordar a los que acaban de llegar que no son bienvenidos. Así, para los que pudieran venir más adelante, es un recordatorio de que Europa no es Eldorado soñado y que tal vez harían mejor en quedarse allí donde están, ya sea en origen o en tránsito. Además del objetivo disuasorio, esta política buscaría también recibir, procesar, ordenar y clasificar a los solicitantes de asilo sin que estos echen raíces por el camino. Sólo así –este sería el argumento– son retornables cuando sus solicitudes de asilo sean rechazadas. Es una política que tendería (especialmente en algunos casos y lugares) a producir solicitantes de asilo sin casa. Al final del camino, unos serán retornados; otros, una minoría, recibirán la protección internacional como premio (más que derecho) al final de un arduo camino.

Sin embargo, las políticas de la indigencia olvidan que no hay contención posible a tanta miseria. Nos lo recuerdan las ciudades. Mientras que las políticas migratorias se justifican por la oposición al Otro y la defensa de la seguridad de uno, por encima de la seguridad de los demás, las ciudades saben por experiencia propia que la seguridad a largo término solo se puede construir desde la inclusión de unos y otros. En pocas palabras, no hay ciudad (independientemente del color político) que pueda permitirse la indigencia de nadie. Esto también nos lo recuerda

la situación actual de pandemia. Sólo desde la inclusión de la totalidad de la población podremos llevar a cabo políticas de salud pública e inclusión social. También aquí, contrariamente a lo que propugna la extrema derecha, «nuestra» seguridad depende de «sus» derechos. Pero más allá de estos recordatorios, hay un hecho inapelable: cuando las políticas migratorias llevan la vida a límites insostenibles, no hay muros que valgan. Lo hemos visto estos días en Moria: cuando ya no hay nada que perder, incluso el fuego sobre lo poco que les da cobijo acaba siendo la única forma de resistencia.

Los beneficiarios de protección internacional sufren múltiples obstáculos a la hora de acceder a la vivienda: desde falta de precios asequibles y discriminación por parte de los propietarios, a limitaciones legales y administrativas, incluyendo los requisitos necesarios para acceder a vivienda pública u otras prestaciones sociales.

Referencias bibliográficas

Garcés-Mascareñas, Blanca. «Ser o no ser: deficiencias del sistema estatal de acogida». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 214 (marzo de 2019).

Kissoon, Priya «From persecution to destitution: A snapshot of asylum seekers' housing and settlement experiences in Canada and the United Kingdom». *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, vol. 8, n.º 1 (2010), p. 4-31.

Darling, Jonathan. «Asylum in austere times: Instability, privatization and experimentation within the UK asylum dispersal system». *Journal of Refugee Studies*, vol. 29, n.º 4 (2016), p. 483-505.

Ribera-Almandoz, Olatz; Delclós, Carlos y Garcés-Mascareñas, Blanca. *Casa nostra, casa vostra? Condicions i trajectòries d'accés a l'habitatge de sol·licitants d'asil i refugiats a Catalunya*. Col. Monografías CIDOB, n.º. 77. Barcelona: CIDOB, 2020.

