
Documento marco del Gobierno Vasco para orientar de forma compartida la respuesta social, política, interinstitucional e interdepartamental a la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas en las fronteras europeas



noviembre de 2017

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA

ENPLEGUKO ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA

PRESIDENCIA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES

Introducción

I. Prioridad

No es sencillo establecer, desde el punto de vista de los derechos humanos, una escala definitiva de gravedad y prioridad entre diferentes situaciones de injusticia. Muchas veces, los medios de comunicación y la sociedad pueden verse estremecidos por una desigualdad que ocurre a miles de kilómetros, y no percibir una situación de máxima gravedad que está ocurriendo a escasos metros.

En cuanto a su distancia geográfica, la crisis humanitaria que sufren en el Mediterráneo las personas que huyen de la guerra o la penuria no está ni muy cerca, ni muy lejos; pero lo cierto es que reúne una serie de componentes que le dotan de una gravedad objetiva y de una especial prioridad. Quienes huyen de sus países buscando protección internacional suman en su vivencia golpes de enorme dureza para la vida y supervivencia de un ser humano.

La mayoría de estas personas han sufrido los embates de la guerra; probablemente han perdido familiares o allegados muy directos, sus familias se han visto separadas; en muchos casos, han perdido su casa y la mayor parte de sus pertenencias; en otros muchos casos, han conocido la cara extrema de la miseria, el hambre...

Ahora se encuentran en medio de la nada, muchas veces han sido tratados como delincuentes en las fronteras, sin nada que recoger cuando miran hacia atrás y sin perspectiva cierta cuando miran hacia delante. Tienen una característica común: toda su vida se encuentra en el metro cuadrado que ocupan su cuerpo y sus escasas pertenencias. Han enfrentado la injusticia de la guerra y la violencia, afrontan la injusticia de una situación ilegal y sin derechos, y encaran la amenaza de la exclusión, la pobreza y la xenofobia.

Es cierto que muy cerca de nuestra casa pueden estar produciéndose graves injusticias sin respuesta; pero pocas situaciones como las que padecen las personas refugiadas reúnen tantos fragmentos de injusticia. En pocos casos, la necesidad de solidaridad puede ser apelada con más propiedad. Interpela a las conciencias de las sociedades que viven en contextos de estabilidad. Nos enfrentamos a un reto estratégico para la solidaridad y los derechos humanos. La reacción es indispensable.

II. La respuesta europea

La competencia en la gestión de la reubicación y el reasentamiento de personas solicitantes de protección internacional procedentes de esta crisis está en la Unión Europea y en los gobiernos estatales. A pesar de la urgencia humanitaria, la reacción de los dos primeros años desde el surgimiento de la crisis está siendo realmente decepcionante. Los números hablan por sí solos.

La Unión Europea asumió el compromiso de acoger mediante reubicaciones (solicitantes de protección internacional procedentes de Grecia e Italia) y reasentamientos (solicitantes de asilo procedentes de fuera de la UE, principalmente de Turquía y Líbano) a un total de 182.504 personas. A 26 de septiembre de 2017 (plazo establecido para el cumplimiento de los acuerdos), solo se había acogido a 45.000 personas atrapadas en las fronteras europeas. En paralelo, solo en 2016, se estima que más de 5.000 personas murieron en el Mediterráneo huyendo de la guerra y la miseria; y, en 2017, la cifra ya supera las 2.000 personas.

El Gobierno español asumió el compromiso de acoger a un total de 17.337 personas. Tras casi dos años de gestión de la crisis, la cifra de personas acogidas no llega a 2.000. En Euskadi, en este tiempo, hemos creado 375 plazas por las que han pasado más de 500 personas solicitantes de protección internacional. De ellas, 137 procedían de reubicaciones o reasentamientos. El resto de plazas en Euskadi han sido ocupadas por personas de distintos lugares del mundo que han llegado a territorio del Estado español por sus propios medios y han solicitado protección internacional. A finales de 2017, la previsión de plazas abiertas en Euskadi asciende a 450.

III. La necesidad de una reacción

La gravedad de la situación, su prioridad y la elocuente escasez de los datos de la respuesta europea coinciden en un punto: es necesaria una reacción eficiente. Un abordaje serio para perfilar esa respuesta adecuada al drama de las personas refugiadas requiere, en primer lugar, reconocer su complejidad.

El efecto poliédrico y multilateral de las causas, consecuencias y soluciones asociadas a esta crisis es el primer escollo. El exponente más claro de este impacto múltiple es que las decisiones que han de adoptarse no corresponden únicamente a una o dos instituciones sino a una polifonía de instancias de poder sectorial o territorial con capacidad de decisión parcial, pero con un enorme poder de incidencia global sobre el proceso de soluciones.

Por este motivo, es imprescindible empezar por reconocer que una colaboración multilateral activa es indispensable. Es necesario anteponer la causa del bien común de la solidaridad a la mirada del interés propio. Una solidaridad compartida y acompañada de seguridad y prudencia. Es imprescindible participar de un clima de confluencia de voluntades, confianza mutua y cooperación.

Cada institución con alguna parcela de responsabilidad puede hacer su contribución a la creación de este contexto por solidaridad y por tratarse de un compromiso con el derecho internacional y con los derechos humanos. Esto es aplicable tanto al caso de la Unión Europea o a un gobierno estatal, como a uno autonómico, y tanto a un ayuntamiento, a su alcalde o alcaldesa o a sus funcionarios y funcionarias como a una ONG o a una ciudadana o ciudadano de a pie.

IV. La aportación vasca

Desde sus competencias y capacidades, el Gobierno Vasco desea contribuir a este espíritu de encuentro actuando en cuatro ámbitos de cooperación: con el Gobierno español e instituciones europeas; con las instituciones forales y locales; con las organizaciones que gestionan los programas de acogida del Gobierno español; y con el voluntariado y la sociedad civil organizada.

El punto de partida está condicionado por el marco de competencias. El Gobierno Vasco no tiene capacidad de intervención directa sobre la ubicación y primera acogida de las personas solicitantes de protección internacional que llegan al Estado español, ni en la gestión de la reubicación y del reasentamiento desde origen, ni tampoco en la gestión de los compromisos contraídos por el Estado. Hasta que las personas que buscan protección internacional se encuentran en territorio del Estado y son trasladadas a una u otra comunidad autónoma, las decisiones y la gestión está en manos de la Unión Europea y de los Estados, en nuestro caso del Gobierno español. Las instituciones y entidades vascas empezamos a tener algún margen de intervención una vez que las personas acogidas están en nuestro territorio.

No todo está en nuestras manos pero, en todo aquello que lo esté y que pueda depender de las capacidades, competencias y voluntad de las instituciones vascas y de las organizaciones de la sociedad civil, existe un compromiso compartido para articular una respuesta integral y eficaz ante esta situación. El objetivo de este documento es, precisamente, contribuir a definir un marco de trabajo coordinado y compartido para lograrlo.

Que no todo esté en nuestras manos no significa aceptar una visión resignada de la realidad, ni tampoco asumir una tesis conformista que dé por buena la inexistencia de otra alternativa que no sea la respuesta actual. La convicción de la que parte el Gobierno Vasco es que existe un amplio campo de oportunidades y mejora de la respuesta que se está ofreciendo.

Hay diferentes formas de ser y tener voz en el concierto internacional. Una de ellas es intentar incidir en la realidad dando un paso adelante con propuestas y compromisos concretos en el terreno de los derechos humanos y la solidaridad. En este caso, el Gobierno Vasco quiere, con toda humildad; pero también con toda determinación, realizar una aportación constructiva basada en su firme convicción en los valores del humanismo y del europeísmo.

Primera parte

Bases

1. Dos pilares

Este marco de trabajo compartido y coordinado se asienta en dos pilares que lo sustentan: el compromiso ético y el compromiso normativo. El primero tiene un carácter electivo, el segundo representa una obligación; pero ambos constituyen dos caras de una misma moneda para proyectar una misma determinación.

1.1. El compromiso ético

En esta materia como en cualquier otra, adoptar una u otra política está directamente relacionado con la ética que la fundamenta. Si la política de acogida de personas solicitantes de protección internacional no se vincula al valor superior de los derechos humanos, se está vinculando a otros fundamentos que, explicitados o no, se corresponden con la prevalencia de otros valores. El marco de trabajo compartido que sugiere el Gobierno Vasco se vincula a dos binomios de contenido ético primordial y a un principio básico. Estas tres bases conceptuales fundamentan la opción por una respuesta solidaria a la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas.

1.1.1. El binomio dignidad humana-derechos humanos

La formulación, conceptualización y contenido de la idea de la dignidad humana es, probablemente, la más importante construcción en la historia de la humanidad. Por eso, está recogida como primer fundamento de la Declaración Universal de Derechos Humanos, tanto en el primer párrafo de su preámbulo, como en su primer artículo: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad...”.

La dignidad humana significa que cada persona es irrepetible porque es un fin y no un medio. Es un fin porque tiene capacidad de elegir en conciencia y derecho a desplegar su propia realización por sí misma. Precisamente por esta concepción de la dignidad humana, la persona debe ser respetada en sus derechos básicos.

La dignidad humana significa que cada persona es más que cualquier reducción de sí misma, más que cualquier etiqueta que se le atribuya, y más que cualquier circunstancia, emoción o problema que le acompañe. Cada persona refugiada tiene una dignidad humana que debe ser respetada y promovida.

Los derechos humanos se fundamentan en el significado de la dignidad humana. Cualquier forma de discriminación o trato injusto se caracteriza por anteponer el valor de una etiqueta étnica, religiosa, política, social, de género, de clase o de origen al valor de la dignidad humana de las personas. En las etiquetas el prejuicio, la ignorancia y la agresividad se imponen a la razón y a la humanidad.

La dignidad humana de cualquier persona es más importante que su etiqueta; es, por ello, merecedora de un trato basado en la igualdad y en la justicia que se plasma en el respeto a los derechos fundamentales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos es el reflejo de esta premisa expresado en 30 artículos. Se trata del más importante acuerdo de la historia entre las naciones y los pueblos del mundo. Define las condiciones básicas para que las personas puedan desplegar por sí mismas su propia realización.

La justicia, la paz, la libertad y la convivencia, tanto en lo global como en lo local, dependen en gran medida del compromiso, respeto, defensa y promoción por parte de Gobiernos y particulares de su contenido. El binomio ‘dignidad humana-derechos humanos’ representa un contenido primordial para entender desde dónde puede fundamentarse la elección de la solidaridad en relación con las personas refugiadas.

1.1.2. El binomio empatía-solidaridad

La empatía es una capacidad humana de la que las personas estamos dotadas. Es la capacidad que permite a los seres humanos actuar de forma solidaria. La solidaridad es una decisión electiva y voluntaria. La capacidad de empatía y el compromiso de solidaridad son dos características específica y universalmente humanas. Podríamos decir incluso que la empatía y la solidaridad es lo que nos hace más singularmente humanos.

La empatía no solo es la capacidad de ponernos en el lugar de otra persona. Es la capacidad de preocuparnos y ocuparnos de otra persona que atraviesa una situación de dificultad, injusticia o pa-

decimiento. Cuando esta capacidad de sentir preocupación y necesidad de actuar ante el sufrimiento de otras personas se plasma en decisión de actuar, la empatía se transforma en solidaridad. La empatía es una experiencia que permite comprender el valor de los derechos humanos.

La capacidad de empatía crece en una sociedad que cultiva la sensibilidad por acercarse a las otras personas, a las que puedan estar cerca, o a las que puedan estar muy lejos. Esta opción por la empatía define una cultura de convivencia que tiene en cuenta al otro, a la otra, a los otros y a las otras. Define a una sociedad que se abre más allá de sí misma y que es capaz de solidaridad hacia dentro y hacia fuera.

La capacidad de empatía y la solidaridad es lo que nos permite poder ser civilizados, Sin empatía y sin solidaridad, el mundo estaría dominado únicamente por los impulsos del egoísmo. El equilibrio básico para una convivencia más justa en lo global y en lo local tiene que ver con promover una concepción política de las personas, las entidades y los países que se abren más allá de sí mismos y que son capaces de solidaridad hacia dentro y hacia fuera.

El binomio empatía-solidaridad representa un contenido primordial para entender la realidad del mundo y contribuir a mejorarla y transformarla. Es un contenido básico para entender el imperativo ético que representa la elección de la solidaridad en relación con la respuesta que merecen las personas refugiadas. Recuérdese, en este sentido, la regla de oro de la ética universal: *“trata a los demás como querrías que te trataran a ti”*.

1.1.3. El principio de responsabilidad se plasma en el poder de elegir

La solidaridad es una elección. En cualquier circunstancia de la vida podemos elegir la indiferencia, el egoísmo y la injusticia, o podemos elegir la sensibilidad, la empatía y la solidaridad. También, en la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas, el compromiso de solidaridad es una elección. Una elección política, personal, colectiva... Esta es una tensión neurálgica desde el punto de vista de la convivencia.

Podemos elegir. Podemos elegir en conciencia. La clave fundamental es que el ser humano puede elegir la solidaridad. Finalmente es una decisión. Los seres humanos tenemos capacidad de elegir en conciencia entre diferentes opciones. Con este poder se pone en juego el principio de responsabilidad ética.

La injusticia, la desigualdad, la discriminación y la violencia, o la indiferencia ante sus víctimas no son solo producto de la fatalidad. En buena medida, la creación o consolidación de estructuras injustas y las respuestas ante las mismas se construyen en el razonamiento y las decisiones humanas. Se trata de elecciones que hacemos las personas, las organizaciones y las instituciones.

Paradójicamente, la justificación más habitual para legitimar la pasividad o colaboración con realidades de injusticia o desigualdad se sistematiza en el *“no tenía otra elección”* o *“no había alternativa”*. Se trata de la negación del principio de responsabilidad asumido en primera persona. Sin embargo, el compromiso con la justicia, la igualdad, los derechos humanos y las víctimas de cualquier forma de violencia o discriminación se basa justamente en la premisa opuesta: *“sí podemos elegir”, “sí hay alternativa”*. Es decir, en la afirmación del principio de responsabilidad asumido en primera persona.

El ser humano, cada persona, cada organización o institución tiene el poder de elegir. Esta es la capacidad más genuina, singular y universalmente humana. Tenemos dignidad humana y somos capaces de empatía porque podemos elegir en conciencia. Este tipo de elecciones está en nuestras manos a cada momento, y en cada circunstancia de la vida. No todo es fatalidad, inercia o imposibilidad. Nuestra conciencia nos otorga la capacidad y el poder de elegir. Con cada elección estamos dibujando minuto a minuto un mundo más justo y habitable, o más injusto e inhóspito.

Promover la toma de conciencia y personalización de esta capacidad humana es apelar al poder de elegir. No todo está en nuestras manos; pero podemos elegir entre todo lo que está en nuestra mano. Con este poder se pone en juego el principio de responsabilidad ética. En las políticas de respuesta a la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas se pone en juego la capacidad y el poder de elegir de las personas, las instituciones y las organizaciones. La realidad actual no es la única opción posible.

1.2. La obligación del derecho internacional

La necesidad de articular una respuesta adecuada para las personas solicitantes de protección internacional, no es solo una cuestión optativa en la que pueda elegirse entre un compromiso más o menos solidario. También es una obligación normativamente establecida en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho europeo que resultan de obligado cumplimiento. El marco normativo es abundante y profuso en referencias. En este documento se destacarán las cuatro referencias básicas desde el punto de vista de su valor jerárquicamente superior.

1.2.1. En el marco de las Naciones Unidas

·La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Fuente NNUU)

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento que marca un hito en la historia. Elaborada por representantes de todos los países del mundo, la Declaración fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones. La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero.

Dentro de esta Declaración, el Derecho de asilo es un derecho fundamental internacionalmente reconocido, que puede disfrutar cualquier persona fuera de su país de origen en caso de persecución política. El artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce este derecho básico:

“En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

-Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”

·La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Fuente ACNUR)

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue aprobada durante una conferencia especial de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1951. También conocida como la Convención de Ginebra, constituye la fundación de la protección internacional de las personas refugiadas. Su contenido define quién es una persona refugiada, establece los derechos que le corresponden y determina las obligaciones de los Estados.

Inicialmente, su alcance fue limitado porque se orientó a la protección de personas refugiadas europeas después de la Segunda Guerra Mundial, pero el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 modificó esta restricción geográfica. Dinamarca fue el primer estado en ratificar el tratado (el 4 de diciembre de 1952) y ahora hay 147 signatarios tanto de la convención como del protocolo. La Convención define qué se considera por persona refugiada:

“A los efectos de la presente Convención, el término ‘refugiado’ se aplicará a toda persona ... que ... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (...).”

Uno de los principios más importantes contenidos en la Convención es el Principio de “Non refoulement” establecido en su artículo 33.1, según el cual:

“Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas”.

Así, ningún país que se haya adherido a la Convención podrá negarse a acoger a personas refugiadas ni a devolverlas a su país de procedencia cuando esto suponga un peligro para su vida.

Lo anterior quiere decir que una persona refugiada, cuyo estatus es provocado por una situación excepcional, ha de tener los mismos derechos que un ciudadano o ciudadana del país receptor. Del

mismo modo, la Convención establece las obligaciones de las personas refugiadas una vez se acogen al protocolo de protección internacional, que básicamente se resumen en el respeto de las leyes, los códigos y las normas de convivencia de cada país.

1.2.2. En el marco de la Unión Europea

·**Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** (Fuente Unión Europea)

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que fue promulgada en 2007 y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, también garantiza el derecho de asilo. En su artículo 18 dice literalmente lo siguiente:

“Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.

El derecho de asilo, tanto en el contexto de las Naciones Unidas como en el de la Unión Europea cuenta, como puede verse, con un reflejo claro y solvente en cuanto a su proclamación y afirmación normativa. El problema se plantea en cuanto este derecho debe encontrar una plasmación concreta en cada realidad. Sirva como ejemplo de esta dificultad la siguiente referencia relativa al Reglamento de Dublin.

·**Reglamento de Dublin** (Fuente ACNUR) y **Acuerdo UE-Turquía**

El propósito de este Reglamento, adoptado en 2003, es determinar qué Estado es responsable de examinar una solicitud de asilo –normalmente, aquel en el que la persona solicitante entró en la UE por primera vez– y asegurar que todas las solicitudes son objeto de una evaluación justa en un Estado miembro.

En la medida en que las leyes y los procedimientos de asilo en los Estados de la UE han de basarse en unos mismos estándares comunes, este reglamento dio por supuesto que las personas solicitantes de asilo podrían disfrutar de unos niveles de protección similares en todos ellos.

Sin embargo, la realidad es que las leyes y procedimientos varían significativamente entre unos y otros países, y esto provoca un diferente tratamiento. En su evaluación de 2008, el Parlamento Europeo hizo constar que, en ausencia de una armonización, “el sistema de Dublín seguirá siendo injusto tanto para los solicitantes de asilo como para algunos Estados miembros”.

Dicho sistema incrementa la presión sobre las regiones de la UE con fronteras exteriores y trastorna enormemente las vidas de quienes huyen a Europa en busca de protección. La crisis humanitaria abierta en 2015 ha intensificado estos problemas. Una clara muestra es el controvertido acuerdo UE-Turquía que entró en vigor el 20 de marzo de 2016, que ha contado con el apoyo de los Estados de la UE; pero con una respuesta muy crítica de instituciones internacionales, gobiernos autonómicos o locales y ONGs.

En resumen, este acuerdo significa que todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas serán retornados a Turquía. En el caso de las ciudadanas y ciudadanos sirios, por cada retornado a Turquía, se reasentará en la UE a otro sirio procedente de Turquía. Como contraprestación, los Estados de la UE activarán la hoja de ruta de liberalización de visados para las ciudadanas y ciudadanos turcos y la UE acelerará el desembolso de los 3.000 millones de euros asignados en virtud del Mecanismo para las personas refugiadas en Turquía. Finalmente, la UE y Turquía confirman su compromiso de revigorar el proceso de adhesión.

2. El decálogo de la anterior Legislatura

En la anterior Legislatura, en los primeros momentos de esta crisis humanitaria, el Gobierno Vasco elaboró un decálogo que definía un marco de actuación. Representa y sintetiza bien el espíritu que se pretende sostener en relación con la respuesta que merece esta problemática.

·Un decálogo para afrontar con rigor ético y pragmático la crisis de las personas refugiadas

La crisis de las personas refugiadas está sacudiendo las conciencias europeas. En este momento, se agolpan desordenada e impulsivamente voluntades, intenciones, exigencias, reivindicaciones, dudas, propuestas y recursos para dar una respuesta acorde a la exigencia que nos plantean las imágenes que nos llegan cada día.

Se dan cita en este contexto las más altas aspiraciones humanas de solidaridad, junto a las más precisas y concretas exigencias de operatividad. Tan importante resulta en esta crisis el fundamento cívico como el rigor práctico.

En este tipo de encrucijadas de alcance histórico, es necesario establecer un marco de bases que conjugue con autenticidad el valor de principios éticos sólidos y la fuerza de criterios prácticos de viabilidad. A este fin se orienta este decálogo.

A. DEBER. Lo que debemos hacer. Los porqué

1. Principio de humanidad. *Tenemos el deber humano y humanitario de solidaridad. Esto significa prestar auxilio a quien se encuentra en una situación extrema de padecimiento, necesidad o emergencia.*

2. Principio de responsabilidad. *Tenemos el deber de asumir la responsabilidad, propia y compartida, en la defensa de la dignidad humana y los derechos humanos, así como el compromiso institucional, político y social derivado de la misma.*

3. Principio de legalidad. *Tenemos el deber de cumplir con el derecho internacional: la Convención de Ginebra, el artículo 14 de la Declaración de Derechos Humanos, y el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.*

B. QUERER. Lo que queremos hacer. Los para qué

4. Seriedad. *Queremos actuar con seriedad, medida y discreción. Rechazamos cualquier forma de utilización demagógica, sensacionalista, propagandística, partidista, o paternalista del drama y de sus víctimas.*

5. Rigor. *Queremos ayudar con rigor, lo que implica buscar alternativas ágiles, eficientes, viables y sostenibles, con plena consciencia de que son necesarias respuestas de permanencia a medio y largo plazo.*

6. Globalidad. *Queremos actuar sobre las consecuencias y sobre las causas. Ofrecer una respuesta asistencial aquí e intervenir sobre el terreno con proyectos concretos y colaborando con otros agentes a superar las causas de esta situación.*

C. PODER. Lo que podemos hacer. El cómo

7. Reciprocidad. *Podemos ayudar como nos gustaría ser ayudados si, individualmente o como pueblo, nos encontrásemos en una situación similar a la que se encuentran las personas refugiadas sirias o eritreas en este momento.*

8. Coordinación. *Podemos contribuir a la máxima coordinación interinstitucional en todos los niveles de la administración pública, desde el local hasta el internacional y a la sinergia y colaboración estrecha con las organizaciones no gubernamentales.*

9. Organización. *Podemos concentrarnos en la vertiente organizativa, lo que implica anticipar, preparar y disponer los recursos operativos y asistenciales necesarios para acoger de forma adecuada a las personas refugiadas.*

D. HACER. Lo que vamos a hacer. El qué

10. Compromiso. *Primero, vamos a prever los recursos necesarios para responder al desafío ético, humanitario y democrático que nos plantea esta crisis. Segundo, vamos a acoger de forma solidaria y organizada a las personas refugiadas que lleguen a Euskadi. Tercero, vamos a promover una integración de derechos y deberes de las personas refugiadas sobre la base del principio de igualdad y no discriminación.*

Segunda parte

Marco de actuación

1. Siete apuntes para un diagnóstico

El análisis, tanto sobre la crisis humanitaria que padecen desde 2015 las personas refugiadas en las fronteras europeas como sobre la insuficiencia de la respuesta europea, puede sintetizarse en siete puntos que configuran un diagnóstico.

·**Contexto.** La UE se sitúa en un contexto geopolítico internacional con regiones vecinas en las que se manifiestan realidades extremas de injusticia, desigualdad o guerra, que no encuentran soluciones internas ni apoyo internacional suficientemente eficiente, y que empujan a movimientos migratorios masivos de personas en busca de protección internacional.

·**Colapso.** En los países de llegada de estos movimientos migratorios, en Líbano, Turquía, Grecia o Italia, se produce un colapso operativo en la gestión de la acogida y tramitación de las solicitudes de protección internacional, al que debe añadirse un grado insuficiente de implicación y apoyo por parte de las estructuras de la Unión Europea y de los propios gobiernos estatales para solventar esta situación.

·**Mafias.** Entre la realidad injusta de origen y el colapso en los países de llegada se sitúa la existencia de mafias que trafican con personas y persiguen el lucro con su transporte en condiciones infrahumanas, temerarias y de extorsión económica. De este modo, las rutas migratorias se saldan cada año con cientos de naufragios y miles de personas muertas. Ni los países del sur del Mediterráneo ni la UE han conseguido atajar este drama.

·**Renuencia.** Los Estados miembros de la UE han actuado con renuencia ante sus compromisos de reubicación y reasentamiento, aduciendo la insolidaridad de algunos Estados y el temor a la emergencia de populismos de extrema derecha. Ni la UE ni los Estados han mostrado suficiente capacidad o voluntad para hacer frente a esta situación. El Acuerdo UE-Turquía ha provocado división y su evaluación no puede considerarse positiva.

·**Ineficiencia.** Hasta 2015, los Estados de la UE han respondido a las demandas de asilo con un sistema ordinario de acogida. A partir de 2015, la situación es cuantitativamente diferente. Sin embargo, en la mayor parte de Estados miembros se ha seguido utilizando el mismo sistema ordinario. Este sistema se ha manifestado en muchos casos saturado o ineficiente y no se han implementado alternativas adaptadas a la nueva realidad.

·**Discordancia.** Una vez las personas solicitantes de protección internacional llegan al país de acogida, se inicia el proceso de integración. En el Estado español el sistema está construido de arriba hacia abajo, sin una suficiente concordancia con las instituciones autonómicas y locales. Esta discordancia impide una mejor optimización y sinergia de los recursos de integración social de que disponen los gobiernos autonómicos, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos.

·**Complejidad.** Desde el país de origen hasta el municipio de acogida, el caso de una persona refugiada pasa por estructuras europeas, estatales, autonómicas, locales y de ONGs. Múltiples instancias con capacidad de decisión parcial; pero que, con la más mínima reserva, tienen un enorme poder de bloqueo global. La respuesta no es sencilla, es compleja; requiere apartar temores y poner en común una voluntad firme de colaboración.

2. Objetivos

Dentro de la estrategia expuesta, los objetivos del Gobierno Vasco para desarrollar este marco de actuación son los siguientes:

- Contribuir con propuestas concretas a incrementar eficientemente la capacidad de acogida, en primer lugar, de Euskadi; pero también del Estado español y la Unión Europea.
- Mejorar con propuestas concretas los procesos de integración y autonomía de personas solicitantes de protección internacional y refugiadas que llegan a Euskadi.
- Responder con agilidad y compromiso presupuestario a las situaciones y llamamientos de urgencia que, desde el punto de vista humanitario, se presenten en cada momento.
- Apoyar y desarrollar proyectos de cooperación que actúen con carácter de respuesta preventiva en los países más necesitados de paz, justicia e igualdad.

·Incidir en los ámbitos internacionales en los que Euskadi tiene voz para apoyar el compromiso para articular respuestas eficientes y compartidas.

·Impulsar en la sociedad vasca iniciativas de armonización y divulgación orientadas a promover los derechos humanos y la solidaridad como proyecto y cultura de país.

3. Estrategia

El marco de actuación del Gobierno Vasco para orientar la respuesta a la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas en las fronteras europeas viene definida por un eje transversal y la interrelación de cinco líneas de intervención.

3.1. Eje transversal: promover espacios colaborativos y constructivos

La estrategia que el Gobierno Vasco asume e impulsa está marcada por una idea central que ha de impregnar toda su actuación en esta materia: *promover espacios colaborativos y constructivos en todos los niveles*. Dos son las razones que avalan esta apuesta estratégica: pragmatismo y búsqueda del bien superior.

En primer lugar y dada la polifonía de voces y poderes que han de intervenir en este proceso, ha de reconocerse que, para resolver eficientemente esta crisis, es indispensable una colaboración multilateral activa. De lo contrario, la búsqueda de soluciones no prosperará. Esta opción, la colaborativa, no exenta de dificultades, es la opción más pragmática.

En segundo lugar y por el argumento anterior, participar de un clima de confluencia de voluntades, confianza mutua y cooperación es la mejor opción para las personas refugiadas. Se trata de una prioridad si lo que se pone en el centro es el bien superior de la búsqueda de soluciones a la situación de las personas refugiadas.

Este eje estratégico de carácter transversal conlleva en la práctica anteponer a las objeciones, reservas y problemas una actitud que priorice la búsqueda y aportación de propuestas, alternativas y soluciones. Lógicamente, esta apuesta no es incompatible con el ejercicio de la denuncia o la interpe-lación cuando estas sean necesaria. Es compatible con ellas; pero otorgando un valor preferente a la colaboración constructiva.

3.2. Interrelación de cinco ejes de intervención

Esta estrategia general de promoción de ámbitos de colaboración constructiva se plasma en la interrelación de cinco líneas de intervención:

·**Eje propositivo.** Consiste en la presentación e impulso de propuestas orientadas a la transformación y mejora de los sistemas de recepción y acogida, especialmente en relación con el Gobierno español.

·**Eje reformador.** Se orienta a plantear reformas y mejoras en todo aquello que se sitúe en los ámbitos y temáticas que en materia de acogida e integración están dentro de la competencia de las instituciones vascas y las entidades sociales.

·**Eje de acción humanitaria.** Se traduce en un compromiso proactivo con las situaciones que requieren implicación humanitaria de urgencia en cada momento y en relación con las injusticias que padecen las personas que buscan protección internacional.

·**Eje de acción preventiva.** Se plasma en el apoyo y desarrollo de proyectos que actúen en los países más necesitados de paz, justicia e igualdad, con carácter de respuesta preventiva y transformadora y mediante políticas de cooperación y colaboración directa.

·**Eje de posicionamiento.** Se desdobra en dos ámbitos: el internacional, haciendo oír la voz del Gobierno Vasco en instancias europeas e internacionales; y el interno, con la promoción de una cultura de convivencia abierta en la sociedad vasca.

4. Criterios generales y específicos de actuación

En línea con todo lo expuesto hasta este punto, el marco de actuación en que se sitúa el Gobierno Vasco en esta materia se vincula a tres criterios generales, plasmándose cada uno de ellos en tres criterios específicos:

4.1. Enfoque integral

El primer criterio general es sostener un enfoque integral para el análisis de la naturaleza de la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas, así como para la implementación de las respuestas necesarias. Este criterio general se plasma en los siguientes criterios específicos:

- Situación el análisis de la injusticia que padecen las personas refugiadas en el enfoque de derechos humanos y solidaridad.
- Mantener en todo momento y actuación los criterios transversales de igualdad de género y de igualdad de trato.
- Aplicar en su caso los protocolos internos o internacionales en relación con trata de seres humanos, tortura, menores y familia, violencia de género, explotación laboral...

4.2. Colaboración multinivel

El segundo criterio general es buscar y promover espacios de colaboración y cooperación en todos los ámbitos institucionales, políticos y sociales y trabajar en ellos con actitud propositiva y positiva. Este criterio general se plasma en los siguientes criterios específicos:

- Articular infraestructuras de respuesta de abajo hacia arriba, desde los Ayuntamientos, Diputaciones Forales y Comunidades Autónomas con las ONGs y el Gobierno español.
- Cuidar como valor prioritario el marco de trabajo creado en Euskadi entre el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, EUDEL, las capitales vascas y las entidades sociales.
- Impulsar la participación social y ciudadana en los procesos de acogida e integración de las personas refugiadas que llegan a Euskadi y de promoción de una cultura de solidaridad.

4.3. Compromisos y propuestas

El tercer criterio general es actuar ofreciendo compromisos en los ámbitos de competencia propia y tratando de influir con propuestas constructivas en aquellos que no lo estén.

- Desde la competencia propia, reforzar el sistema de acogida principalmente por la parte del proyecto de integración y autonomía de las personas refugiadas.
- Acentuar la colaboración, reciprocidad y esfuerzo compartido entre instancias acogedoras y personas acogidas, considerando a estas actores activos y no solo receptores pasivos.
- Plasmar la voluntad y determinación de colaborar en esta materia con compromisos presupuestarios y acciones concretas evaluables.

5. La Declaración Institucional del 3 de abril

El 3 de abril de 2017, una representación de la práctica totalidad de las instituciones vascas y de las entidades sociales, junto con todos los Grupos Parlamentarios, participaron en la lectura de la Declaración Institucional realizada por el Lehendakari, Iñigo Urkullu Rentería en la sede de la Lehendakaritza. Por su importancia y por el amplísimo consenso que reflejó su contenido y presentación pública, este texto forma parte del marco de actuación del Gobierno Vasco y se incluye en este documento.

Pedimos y ofrecemos un compromiso

La política en su sentido más genuino, ya sea ejercida desde las instituciones o desde la sociedad civil, está íntimamente vinculada a los significados de la empatía. No solo es la capacidad de ponerse en el lugar de otro ser humano, es la capacidad de preocuparse y ocuparse por otras personas. La empatía es la experiencia que permite comprender la importancia de perseguir el bien común tanto, al menos, como el bien particular.

Intervenir en política desde los valores del humanismo y la democracia es promover una cultura de convivencia para una sociedad que se abre más allá de sí misma y que es capaz de solidaridad hacia dentro y hacia fuera. La crisis humanitaria de las personas refugiadas que huyen de la guerra en el Mediterráneo es para Europa una interpelación directa al sentido más profundo y noble de esta idea de la política.

Como representantes de la política en Euskadi no podemos aceptar de forma acrítica la respuesta insuficiente e ineficiente de la Unión Europea ante esta crisis humanitaria. Reconocemos la enorme complejidad de su gestión. Sabemos que sus causas, consecuencias y soluciones tienen un carácter poliédrico y multilateral.

No obstante, confrontado con la situación de extrema urgencia humanitaria que aborda, el balance de resultados no es asumible. La unión Europea en su conjunto, apenas ha cumplido el 20% de los compromisos adquiridos en materia de reubicación y reasentamiento de personas refugiadas. No podemos olvidar que solo en 2016, más de 5.000 personas han muerto en el Mediterráneo, la mayoría de ellas huyendo de la guerra.

En el ser de Europa, intervenir en política representa responder a un principio de solidaridad, un compromiso de responsabilidad y un deber de legalidad que fundamentan su propia historia.

·El principio de solidaridad implica prestar auxilio a quien se encuentra en situación extrema de padecimiento, necesidad y emergencia, con mayor motivo si está huyendo de la injusticia y la devastación de la guerra.

·El compromiso de responsabilidad supone asumir el liderazgo en la defensa de los derechos humanos y la dignidad de las personas y el compromiso institucional, político y social derivado del mismo, especialmente en situaciones de gran vulnerabilidad.

·El deber de legalidad conlleva cumplir el derecho internacional, en este caso, la Convención de Ginebra de 1951, el artículo 14 de la Declaración de Derechos Humanos y el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión porque son de obligado cumplimiento para Europa.

Pedimos un cambio. *Solicitamos una reacción que modifique cuantitativa y cualitativamente la respuesta de la Unión Europea y de los Gobiernos estatales a la crisis de las personas refugiadas. La solución a esta crisis requiere una colaboración multilateral activa. Es necesario anteponer la causa del bien común de la solidaridad a la mirada del interés particular. Es necesario poner en común soluciones y alternativas antes que reservas y barreras.*

Presentamos dos propuestas. *El Gobierno Vasco propone crear un Sistema de Refuerzo Complementario para la acogida de personas refugiadas, mediante una colaboración articulada del Gobierno Vasco, los Ayuntamientos, las Diputaciones Forales, y las entidades sociales con el Gobierno español. Adicionalmente propone impulsar la vía de los visados humanitarios de un modo acordado y coordinado entre diferentes instituciones y entidades sociales.*

Ofrecemos un compromiso. *Las instituciones vascas y las entidades de la sociedad civil ofrecen su disposición y compromiso para colaborar activamente en la acogida de personas refugiadas y poner en el marco de sus competencias y posibilidades los medios y recursos necesarios.*

Las instituciones vascas y las entidades de la sociedad civil pedimos y ofrecemos un compromiso para ofrecer una respuesta eficiente a la crisis humanitaria de las personas refugiadas. Todo ello, por principio de solidaridad, responsabilidad y legalidad.

Tercera parte

Plan de actuación

1. Eje propositivo

1.1. Descripción

El Gobierno Vasco no tiene competencia directa en determinados ámbitos de gestión de la crisis humanitaria que padecen las personas refugiadas. Esto no impide que pueda tomar iniciativas que constituyen interpelación e invitación a mejorar de forma compartida las respuestas que se están planteando. Este eje de acción se sitúa en esta clave.

En la práctica se plasma en la presentación e impulso de propuestas orientadas a la transformación y mejora de los sistemas de recepción y acogida, especialmente en relación con el Gobierno español. Estas propuestas están dirigidas a hacer más permeables, flexibles y ágiles los recursos y capacidades de acogida de solicitantes de protección internacional. Todo ello, con el objetivo principal de responder a los compromisos asumidos de reubicación y reasentamiento.

1.2. Líneas de desarrollo

El Gobierno Vasco viene trabajando en tres ámbitos propositivos que constituyen líneas de desarrollo de este eje de acción. Su intención es continuar profundizando en ellos. Anualmente, serán evaluados y actualizados.

•**Continuar desarrollando la Propuesta Auzolana** (Procedimiento para desarrollar una experiencia piloto de *Sistema de Refuerzo* en la acogida de personas refugiadas)

Una de las claves para mejorar la respuesta a la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas es complementar, mientras dure esta situación excepcional, el sistema ordinario de acogida con un Sistema de Refuerzo en el que las Comunidades Autónomas, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos jueguen desde el primer momento un papel directo en la canalización de los procesos de acogida e integración. En esta línea, la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco y la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Gobierno español hemos iniciado un proceso de colaboración para la mejora de la acogida a personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional sobre la base de la Propuesta Auzolana, presentada por el Gobierno Vasco.

•**Continuar impulsando la propuesta de activación de la vía de los visados humanitarios**

En enero de 2017 el Gobierno Vasco propuso abrir y promover la vía de los visados humanitarios de un modo acordado y coordinado entre diferentes instituciones y entidades sociales. Esta iniciativa se puso en marcha en Italia en 2016, con la denominación de “Corredores Humanitarios” mediante el acuerdo entre la Comunidad de Sant’Egidio y el Gobierno italiano. Esta misma experiencia se ha extendido a Francia. Su soporte legal se encuentra en el artículo 25 del Reglamento Europeo de Visados, que contempla la posibilidad de extender visados con limitación territorial por razones humanitarias. De este modo, se traslada de manera legal y segura a personas refugiadas, en situación de especial vulnerabilidad a las que se les otorga un “visado humanitario”. El Gobierno Vasco propone al Gobierno español y al resto de gobiernos europeos activar esta vía, para encauzar, cuanto menos, las situaciones que, desde un punto de vista humanitario, requieren de una actuación más urgente y prioritaria.

•**Estudiar e impulsar otras propuestas en base a la identificación de buenas prácticas**

Una tercera línea de desarrollo de este eje de acción transformadora consiste en prestar la máxima atención a toda iniciativa o experiencia que se pueda dar en cualquier lugar de Europa o del mundo y que, constituyendo una buena práctica, pueda ser impulsada y aplicada en otros lugares. En este sentido, se estudian ya políticas concretas como las que se han desarrollado en Canadá en materia de “Patrocinios privados”, u otras experiencias como la reunificación familiar, las becas de estudios o la migración laboral.

2. Eje reformador

2.1. Descripción

Una vez las personas solicitantes de protección internacional se encuentran en nuestro territorio, las instituciones vascas tenemos competencia en su acogida e integración. Este eje de acción reformadora consiste en adoptar un compromiso de mejora permanente en este ámbito de responsabilidad propia.

Desde enero de 2017, en Euskadi se ha creado una mesa de trabajo con las ONGs, los Ayuntamientos de las capitales, EUDEL, las tres Diputaciones Forales y los Departamentos del Gobierno Vasco competentes en la materia. Esta mesa es el marco en el que se identifican, desarrollan y evalúan aquellas reformas que hayan de plantearse. El contenido de la Propuesta Auzolana refleja el contenido de buena parte de esas reformas de mejora.

2.2. Líneas de desarrollo

El mecanismo de reforma permanente de los procesos de acogida e integración se asienta en una estructura de cuatro líneas de mejora: (1) la anticipación, (2) la acogida, (3) la integración y (4) el post-proceso. Esta es la propuesta de reformas y mejoras para 2017. Anualmente, será evaluada y actualizada sobre la base de esta misma estructura.

•Mejorar la anticipación

-El Gobierno Vasco y el Gobierno español crean un mecanismo de coordinación para preparar mejor el proceso de recepción y acogida.

-El Gobierno Vasco consolida un sistema de estimación actualizada de disponibilidad de acogida por municipios que comparte con el Gobierno español.

-Antes de la llegada de las personas refugiadas, el Gobierno Vasco reúne a la ONG responsable y al Ayuntamiento implicado para preparar el dispositivo de primera acogida.

•Mejorar la Fase de Acogida-Adaptación

-En cada municipio receptor se crea una Comisión de Acogida e Integración entre la ONG responsable, los responsables del Ayuntamiento y el grupo de voluntariado local.

-En cada municipio receptor se busca la incorporación de voluntariado local para reforzar el acompañamiento en idiomas, socialización y preparación sociolaboral.

-El Gobierno Vasco subvencionará esta labor del voluntariado y el Departamento de Educación, a través de las EPAs, colaborarán en el aprendizaje de idiomas.

-Las personas refugiadas participarán con la ONG, el Ayuntamiento y el voluntariado en la búsqueda de vivienda para la Fase de Integración. Alokabide participará en este proceso.

•Mejorar la Fase de Integración-Autonomía

-Las Diputaciones Forales, de acuerdo con EUDEL, prepararán un plan en materia de integración y autonomía que será ofrecido a los municipios implicados.

-El Gobierno Vasco ofrecerá una subvención anual al Ayuntamiento para apoyar el proyecto de refuerzo en los procesos de integración de personas refugiadas.

-El Gobierno Vasco impulsará, en el marco de la modificación de la Ley 12/2008 de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, el cambio necesario para que las personas solicitantes de protección internacional puedan acceder al sistema de protección vasco.

-Las personas refugiadas participarán con la ONG, el Ayuntamiento y el voluntariado local en la búsqueda de empleo. Lanbide también formará parte de este proceso.

•Mejorar el post-proceso

-El Gobierno Vasco, junto con entidades asistenciales, prepararán un plan de actuación para los casos que continúen en situación de vulnerabilidad al finalizar el proceso.

3. Eje de acción humanitaria

3.1. Descripción

La respuesta humanitaria forma parte de una competencia universal que interpela a todo ser humano e institución. Tenemos el deber humano y humanitario de solidaridad. Esto significa prestar auxilio a quien se encuentra en una situación extrema de padecimiento, necesidad o emergencia. La acción humanitaria por sí sola no resuelve las causas estructurales que ha ocasionado esta crisis.

Sin embargo, el compromiso de acción humanitaria es un imperativo de humanidad y también de inmediatez. Implica actuar. En este caso y en este ámbito, se traduce en un compromiso proactivo que asume el Gobierno Vasco para responder con agilidad y premura ante las situaciones que requieren implicación humanitaria de urgencia en cada momento y en relación con las injusticias que padecen las personas que buscan protección internacional en Europa.

3.2. Líneas de desarrollo

Teniendo en cuenta los recursos, competencias y capacidades de un gobierno como el vasco, este compromiso se plasma en tres grandes líneas de desarrollo que perfilan las principales prioridades en el ámbito humanitario. Anualmente, este esquema será evaluado y actualizado sobre la base de esta misma estructura.

·**Respuesta a llamamientos de urgencia humanitaria**

La primera línea de desarrollo en este ámbito consiste en apoyar y responder a los llamamientos de Naciones Unidas u otras instituciones internacionales y europeas para contribuir a aliviar situaciones de emergencia humanitaria relacionadas con la crisis que sufren las personas refugiadas. Este apoyo se expresará mediante aportación de fondos, recursos o adhesión a campañas de sensibilización, divulgación o comunicación.

·**Definición de un programa de iniciativa propia de intervención humanitaria**

La segunda línea de desarrollo en este ámbito plantea la definición anual de un programa de iniciativa propia de intervención humanitaria en la crisis que padecen las personas refugiadas en las fronteras europeas estableciendo prioridades tanto geográficas como de contenido. En el ámbito geográfico se tendrán en cuenta las zonas y minorías más necesitadas de apoyo. En el ámbito temático se priorizará una acción humanitaria orientada, entre otros a los siguientes objetivos: provisión de bienes y servicios básicos, reconstrucción de estructuras educativas, reducción de los efectos de la violencia y protección de las víctimas.

·**Prestar especial atención a las respuestas específicas en relación con los menores**

En el eje de acción humanitaria se prestará especial atención a la protección que merecen los y las menores en situación de vulnerabilidad. En este sentido, se buscará tanto contribuir a dar respuesta a necesidades que se planteen sobre el terreno, como a un apoyo específico a iniciativas de reagrupamiento familiar, acogimiento a personas menores no acompañadas u otras que pudieran plantearse.

4. Eje de acción preventiva

4.1. Descripción

La intervención humanitaria debe verse complementada con una acción preventiva para que aquella no solo desarrolle una vocación paliativa sino que forme parte también de una acción integral y transformadora que actúa sobre las causas que originan los desplazamientos forzados. La vocación de este eje de actuación debe ser modesta. Debe tenerse en cuenta la capacidad de actuación limitada de una institución como el Gobierno Vasco y de un país como Euskadi. Vocación modesta, pero determinación firme de contribuir en la medida de las propias posibilidades.

Este eje de acción se plasma en el apoyo y desarrollo de proyectos que actúen en los contextos más necesitados de paz, justicia e igualdad de las regiones afectadas por esta crisis. Estos proyectos deberán tener carácter de respuesta preventiva y transformadora y se canalizarán mediante políticas de cooperación y colaboración, ya sea directa o mediante agentes sociales o institucionales. La definición de estas actuaciones deberá hacerse escuchando a quienes padecen estas situaciones y teniendo presente en todo momento que uno de sus objetivos debe ser promover las fortalezas locales.

4.2. Líneas de desarrollo

Las actuaciones que den contenido a estas líneas de desarrollo se plasmarán mediante convenios con entidades e instituciones que trabajen por superar las causas de la guerra y de la desigualdad o mediante el apoyo a iniciativas internacionales orientadas en la misma dirección. Se priorizarán las áreas geográficas que más directamente estén afectadas por las situaciones que causan los desplazamientos forzados en las fronteras europeas. Sin descartar otras, en este eje de acción preventiva se priorizarán dos líneas de desarrollo: la resolución pacífica de conflictos y la reconstrucción de derechos sociales. Estos dos ámbitos reúnen la calificación tanto de *urgentes* como de *importantes* para la transformación y prevención de las causas. Estas dos líneas de desarrollo serán evaluadas y actualizadas anualmente.

•Resolución pacífica de conflictos

Esta línea de desarrollo se orienta a apoyar el refuerzo de capacidades locales para promover la resolución pacífica de conflictos. Se trata de apoyar acciones mediadoras y diplomáticas, favorecer el diálogo, o profundizar en la creación de redes sociales de construcción de paz y de cultura de derechos humanos. También puede plasmarse en el apoyo a acciones internacionales centradas en el objetivo de la paz y el fin de la guerra o la violencia.

•Reconstrucción de derechos sociales.

El objetivo último en contextos de injusticia es promover medios de vida autónoma, autosuficiente y en condiciones de dignidad. Es necesario para ello contribuir a la reconstrucción de derechos sociales en materia de salud, educación, igualdad de género, registro, justicia, libertades, participación.... Esta línea de desarrollo se orientará a apoyar y promover el fortalecimiento de organizaciones e instituciones que confluyen en esta visión de una gobernanza orientada al cumplimiento de los derechos sociales básicos.

5. Eje de posicionamiento

5.1. Descripción

El posicionamiento de una institución, en este caso, como el Gobierno Vasco tiene una influencia relativa; pero una importancia indudable. El posicionamiento del Gobierno Vasco en relación con la crisis humanitaria que padecen las personas refugiadas es claro y viene siendo expresado a lo largo de este documento. El posicionamiento define una manera de mirar, analizar y actuar ante una determinada circunstancia. El posicionamiento político-institucional tiene efectos internos e internacionales. Por este motivo, este quinto eje de actuación se desdobra en estas dos líneas de desarrollo.

En este eje de posicionamiento básico tiene un valor estratégico consolidar la mesa de trabajo que comparten el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, EUDEL, las capitales vascas y las ONGs así como su coordinación con instituciones como el Ararteko o el Intergrupo parlamentario sobre personas refugiadas del Parlamento Vasco. En este sentido, el Gobierno Vasco someterá a estudio de esta mesa de trabajo la propuesta de creación de un Consejo Vasco sobre Refugio.

5.2. Líneas de desarrollo

En el ámbito interno, este eje de posicionamiento se traduce en el impulso de programas orientados a promover una convivencia integradora entre diferentes, basada en la educación en derechos humanos y en el valor democrático de la solidaridad, en relación con la acogida e integración de personas refugiadas. En el ámbito internacional, se desarrolla haciendo oír la voz y propuestas del Gobierno Vasco en aquellas instancias europeas e internacionales en que las instituciones vascas tienen capacidad de influencia. Estas dos líneas de desarrollo serán evaluadas y actualizadas anualmente.

·**Incidencia interna**

El Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020 define una serie de iniciativas que desarrollan el posicionamiento del Gobierno Vasco en esta materia. Así, la Iniciativa 7 se orienta a la “Gestión Positiva de la Diversidad”; la Iniciativa 8, a la “Promoción de la Solidaridad”; y, dentro de la promoción de una Cultura de Convivencia y Derechos Humanos, la Iniciativa 9 desarrolla la vertiente de la “Educación”; la Iniciativa 10, la “Divulgación”; y la Iniciativa 11, la “Participación”. Esta serie de iniciativas representan una misma línea de desarrollo de este eje de acción.

·**Incidencia de acción exterior**

Esta línea de desarrollo consiste en considerar que el posicionamiento crítico de la sociedad vasca y sus instituciones ante la manera de gestionar esta crisis y la defensa de propuestas alternativas forma parte de la Agenda Vasca de Acción Exterior del Gobierno Vasco. Se trata, en este sentido, de un posicionamiento con proyección europea e internacional. En 2017, este posicionamiento implica alineamiento con el ACNUR y apoyo a sus llamamientos tanto en la exigencia de cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Unión Europea y los Gobiernos de los Estados, como en la reivindicación de un marco de garantías de respeto al Derecho de Asilo en Europa que supere la precariedad del marco creado con el Acuerdo UE-Turquía.