

LIBRO BLANCO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

UNA PROPUESTA DESDE LA EXPERIENCIA DE CEAR



CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

CEA(R)
Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

LA COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR) ES UNA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL FUNDADA EN 1979, DE ACCIÓN VOLUNTARIA Y HUMANITARIA, INDEPENDIENTE Y PLURAL. ESTÁ INSPIRADA POR UN PROFUNDO SENTIDO ÉTICO Y POR LOS VALORES DE JUSTICIA, SOLIDARIDAD, LIBERTAD E IGUALDAD. LA DEFENSA DE ESTOS PRINCIPIOS CONSTITUYE SU PRINCIPAL PATRIMONIO, FORTALECE E INSPIRA TODAS SUS ACTUACIONES Y ES LA MOTIVACIÓN ESENCIAL DE SU TRABAJO Y SU EXISTENCIA. SUS CARACTERÍSTICAS SON:

- ES UNA ORGANIZACIÓN DE VOCACIÓN GLOBAL PORQUE, AUNQUE TRABAJA SOBRE TODO EN ESPAÑA, SU ACTUACIÓN SE PROYECTA HACIA TODOS LOS LUGARES DONDE EXISTEN PERSONAS REFUGIADAS, ABORDANDO LAS CAUSAS QUE GENERAN LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS DE POBLACIÓN.
- ES UNA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL POR SU ORIGEN, SUS FINES Y SU VOLUNTAD DE TRABAJAR JUNTO CON LA CIUDADANÍA EN LA DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO.

SUS OBJETIVOS FUNDAMENTALES SON LA DEFENSA Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ASILO Y DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y DESPLAZADAS. CEAR ASUME TAMBIÉN LA DEFENSA Y LA PROTECCIÓN DE QUIENES LLEGAN A NUESTRO PAÍS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD O SON APÁTRIDAS.

EL PRESIDENTE DE CEAR ES CARLOS BERZOSA Y LA DIRECTORA GENERAL, ESTRELLA GALÁN. SU ASAMBLEA ESTÁ INTEGRADA POR DIVERSAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS (IEPALA, ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ESPAÑA, CLUB DE AMIGOS DE LA UNESCO); LAS CENTRALES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS (CCOO, UGT, USO); ENTIDADES RELIGIOSAS (CÁRITAS ESPAÑOLA, IGLESIA EVANGÉLICA ESPAÑOLA, ASOCIACIÓN MUSULMANA EN ESPAÑA) Y FUERZAS POLÍTICAS DE ÁMBITO ESTATAL (PSOE, PP, IU). ASIMISMO, HAN FORMADO PARTE DE LA MISMA PERSONALIDADES QUE SE HAN DISTINGUIDO A LO LARGO DE SU VIDA POR UNA IRRESTRICTA DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LAS PERSONAS REFUGIADAS, COMO D. JUAN MARÍA BANDRÉS (PRESIDENTE DE HONOR HASTA SU FALLECIMIENTO), D. JOAQUÍN RUIZ-GIMÉNEZ, D. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE Y D. RAMÓN MUÑAGORRI.

CEAR PARTICIPA DE MANERA ACTIVA EN IMPORTANTES PLATAFORMAS ESPAÑOLAS Y EUROPEAS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, COMO EL CONSEJO EUROPEO PARA LOS EXILIADOS Y LOS REFUGIADOS (ECRE), LA RED MIGREUROPEA, EUROMED RIGHTS, EL CONSEJO ESTATAL DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL, LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, LA PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL Y LA RED EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

LIBRO BLANCO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

**UNA PROPUESTA DESDE
LA EXPERIENCIA DE CEAR**

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

LIBRO BLANCO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

CEAR DESEA EXPRESAR SU AGRADECIMIENTO A LAS PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO EN ENTREVISTAS Y GRUPOS DE TRABAJO QUE HAN SERVIDO PARA LA ELABORACIÓN DE ESTE LIBRO BLANCO DEL SISTEMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y SU PROPUESTA DE MODELO, EN CONCRETO A Áliva Díez, M Ángeles Plaza, Raquel Santos, Estrella Galán, Mónica López, Paloma Favieres, Nuria Díaz, Cristina Montero, Laura González Munin, Carmen Ruiz, Lourdes Navarro, Elena Valverde, Elena Muñoz, Yolanda Serna, Mercedes Ena, Francisco Garrido, Juan Carlos Lorenzo, Francisco Cansino, Patricia Bárcena, José Carlos Budia, Idoia Oneca, Anna Figueras, Pascale Coissard, Alba Sierra, Francisco del Pozo, Gabriel Casavázquez, Sara Collantes (representante de UNICEF), Sophie Muller (representante de ACNUR en España), y también a los representantes de diversas administraciones públicas autonómicas con los que nos hemos entrevistado, en concreto la Viceconsejera de Derechos Sociales de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, Gobierno de Canarias, representantes de la Dirección general de Políticas Migratorias y representante de la Dirección General de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía, Directora General de Coordinación de Políticas Migratorias del Gobierno de Navarra, Directora General de Servicios Sociales e Innovación Social de la Consejería de Políticas Sociales de la Comunidad de Madrid, representante del Servei d'Atenció a Persones Migrants i Convivència Social de la Direcció General d'Igualtat en la Diversitat de la Generalitat Valenciana.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)
Diseño: ERREKA MULTIMEDIA S.COOP.

COORDINACIÓN: ESTRELLA GALÁN, MÓNICA LÓPEZ, PALOMA FAVIERES, ÁLIVA DÍEZ, RAQUEL SANTOS

EQUIPO TÉCNICO DE APOYO Y REDACCIÓN ECOKIMIA. CARLOS PELÁEZ, PABLO ZABALLOS, ELENA BOSCHIERO, ESTEBAN TEJADA

DEPÓSITO LEGAL: M - 5795 - 2022.

OFICINAS CENTRALES DE CEAR

AVDA. GENERAL PERÓN, 32. 2º DCHA.
28020 MADRID
TF.: 91 598 05 35
FAX: 91 597 23 61
WWW.CEAR.ES



RECONOCIMIENTO – NO COMERCIAL (BY-NC): SE PERMITE LA GENERACIÓN DE OBRAS DERIVADAS SIEMPRE QUE NO SE HAGA UN USO COMERCIAL. TAMPOCO SE PUEDE UTILIZAR LA OBRA ORIGINAL CON FINALIDADES COMERCIALES.

CEA(R)
Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

Financiado por:



ÍNDICE

PRÓLOGO	9
BLOQUE I. ANÁLISIS DE CONTEXTO	15
Capítulo I.	
Aproximación a la situación de la protección internacional	16
1.1. El desplazamiento forzado en el mundo	17
1.2. Rutas mediterráneas y atlántica. Llegadas a España	21
1.3. Datos y cifras de protección internacional en España	24
Capítulo II.	
El marco regulatorio y los modelos internacionales de acogida	36
2.1. El derecho de asilo	36
2.2. El marco normativo europeo	39
2.3. La ley de asilo española	44
2.4. Análisis comparativo de los modelos de acogida europeos	48
Capítulo III.	
El sistema de protección internacional español	53
3.1. Contextualización y organización del sistema actual	53
3.1.1. Las condiciones de acogida y la atención integral	57
3.1.2. Líneas de actuación y programas	59
3.2. Situación actual del sistema de asilo en España	63
3.3. Diagnóstico del sistema de acogida español	65
3.3.1. Fortalezas del sistema	65
3.3.2. Debilidades del sistema	69

BLOQUE II. UNA PROPUESTA DE MODELO DE SISTEMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL	79
Capítulo IV.	
Las personas en situación de protección internacional	80
4.1. Quiénes son las personas en situación de protección internacional	81
4.2. Trayectorias de las personas en desplazamiento forzoso	83
4.3. Características del colectivo y necesidades de atención personalizada	87
Capítulo V.	
Incorporación de principios y enfoques en el modelo de atención de protección internacional	104
5.1. Soluciones duraderas	105
5.2. Acción sin daño	108
5.3. Inclusión social	109
5.4. Ciudadanía	111
5.5. Enfoque basado en Derechos	111
5.6. Justicia social	112
5.7. Transformación social	113
5.8. Perspectiva de género	114
5.9. Interseccionalidad	116
5.10. Perspectiva de los cuidados	116
5.11. Vinculación con la Agenda 2030	117
Capítulo VI.	
Propuestas para un nuevo sistema de acogida de protección internacional	120
6.1 Estructura del modelo de atención	120
6.1.1 Salvaguarda de derechos de protección internacional	124
6.1.2 Armonización territorial	128
6.1.3 Responsabilidad y solidaridad territorial	132
6.1.4 Diseño metodológico de intervención por fases y niveles: Itinerarios integrados personalizados de inclusión social	142
6.1.5 Cooperación social	167
6.1.6. Gobernanza democrática y coordinación	171
6.1.7. Sostenibilidad	174
ANEXO I. Tabla resumen del Informe <i>Overview of the organisation of reception systems in EU+ countries de EASO</i>	179

PRÓLOGO

CARLOS BERZOSA

Presidente de CEAR

Nunca como hoy en día tantos seres humanos se han visto obligados a huir de sus países en búsqueda de protección y refugio por temor a ser perseguidos: más de 84 millones de personas. Nuestro mundo está sacudido por un número creciente de escenarios de conflicto y violencia generalizada, que castigan especialmente a la población civil, así como un número cada vez mayor de situaciones de vulneración de derechos humanos que fuerzan a la población al exilio para sobrevivir. La filósofa española María Zambrano afirmaba que “comienza la iniciación al exilio cuando comienza el abandono, el sentirse abandonado”. Para ella, el exilio es una experiencia de desgarrar, expulsión y desamparo, la pérdida de todo lo que se es después de atravesar la frontera hacia una tierra extraña en la que se es un extranjero siempre de paso, “el errante, el que se encuentra un día sin nada bajo el cielo y sin tierra”, pues nunca recuperará lo que perdió: el hogar, la familia, la tierra, la patria.

Frente a la grave situación de las personas forzadas a huir está la humana y política responsabilidad de acoger. A lo largo de la historia de la humanidad se ha ofrecido protección a quienes son perseguidos, y nuestras sociedades lo han reconocido convirtiéndolo en una obligación de los estados. El asilo es un derecho humano reconocido en el derecho internacional y en nuestro ordenamiento jurídico y, como todos los derechos, se basa en el reconocimiento de la dignidad humana. Solo poniéndonos en la piel de otro ser humano tomaremos conciencia de nuestro deber como sociedad de acogida. En nuestra memoria está presente el recuerdo de muchos españoles y españolas que tuvieron que huir al amparo de la solidaridad y la protección de los gobiernos y la ciu-

dadanía de otros países. Nosotros también fuimos refugiados entonces, en una época en la que compatriotas nuestros escapaban del totalitarismo en barcos abarrotados o franqueando montañas en pleno invierno, camino del exilio. En nuestra memoria queda también la gratitud por la acogida, el buen trato y la oportunidad de reconstruir sus vidas que ofrecieron algunos países a las españolas y los españoles exiliados; pero también los episodios de los campos para refugiados con tratos inhumanos. De todo ello debemos extraer el aprendizaje de que hoy es el momento de asumir nuestro papel principal en la construcción de un mundo democrático, justo y en paz, y recibir a las y los refugiados de ahora con la misma convicción que llevó a la poetisa Gioconda Belli a afirmar que “la solidaridad es la ternura de los pueblos”.

En 2015, nuestro país experimentó un aumento exponencial de las llegadas de solicitantes de protección internacional alcanzando su cénit en 2019, año en el que 118.264 personas solicitaron nuestra protección. En paralelo, se produjo una expansión acelerada de las plazas disponibles en el sistema de acogida. Posteriormente, durante la pandemia que estamos sufriendo, la reducción de la movilidad internacional ha disminuido los desplazamientos, aunque, pese a las limitaciones en las fronteras, en 2021, 65.404 personas han solicitado asilo en España, casi 10.000 más que en 2018, lo que demuestra que la intensidad de las migraciones forzadas ha venido para quedarse.

A raíz de la llamada “crisis de los refugiados”, que realmente era una crisis de los derechos humanos, durante algunos años, el asilo y las personas refugiadas pasaron a ser una de las primeras preocupaciones de las sociedades europeas, y entre ellas, la española, conmocionadas por las imágenes de la vulnerabilidad de los cuerpos expuestos de quienes huían. Así, la acogida de personas refugiadas ocupó el centro de la agenda política y social y movilizó la solidaridad de nuestra ciudadanía. Sin embargo, por desgracia, el entonces irrefrenable compromiso con las personas refugiadas comienza a diluirse en el olvido. Es necesario que recuperemos tanto la repulsa a la profunda injusticia que esconden los campos de refugiados como la adhesión al derecho de asilo, a aquel llamamiento que llenó nuestras calles del mensaje de “nuestra casa, vuestra casa”. Hoy más que nunca es necesario defender el derecho de asilo y construir un sistema de protección internacional inclusivo, eficaz, equitativo, humanizador, no discriminatorio y respetuoso con la diversidad cultural.

En la actualidad, el sistema de acogida de protección internacional español se encuentra en una fase de transición, en revisión ante el crecimiento y dinamismo de los cambiantes flujos de las migraciones forzadas, la construcción de un sistema común de asilo europeo y la demanda de algunas comunidades autónomas de modificar la distribución de responsabilidades en la acogida de personas refugiadas. La revisión del modelo español de protección internacional es una oportunidad para la mejora de las actua-

nes que se llevan a cabo en él y la adaptación a un nuevo contexto global, europeo y local. Pero el cambio también entraña riesgos, y cualquier redefinición del modelo de acogida debe reconocer y recoger la experiencia acumulada y los aprendizajes realizados durante décadas. Además, la reforma del sistema de acogida español debe garantizar la continuidad tanto de los principios de inclusión e integración que han caracterizado al sistema de acogida español como de las estructuras institucionales y profesionales que aseguran la calidad de la atención y el acceso y ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas refugiadas. La amplitud de derechos y la concepción inclusiva del modelo español han sido evaluados de modo muy positivo por instituciones como CIDOB frente a otros modelos de países de la Unión Europea más restrictivos. En cualquier propuesta de diseño del sistema de protección internacional de nuestro país debe situarse a las personas refugiadas en el centro, y el primer interés y objetivo debe ser, como dice la Directiva europea de acogida, “establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia abierto a los que, impulsados por las circunstancias, busquen legítimamente protección en la Unión”.

Presentamos el Libro Blanco del sistema de protección internacional en España, una propuesta hecha desde la experiencia de décadas de CEAR, una entidad especializada en asilo y refugio fundada en 1979 con el apoyo de todos los sectores políticos y sociales de aquel momento. Desde entonces, la misión de CEAR ha sido defender el derecho de asilo y ofrecer protección a las personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas, apátridas y migrantes en situación de vulnerabilidad en España. CEAR ya tuvo un papel destacado en la elaboración de la primera Ley de asilo de 1984, como así se reconoce explícitamente en la exposición de motivos. También se distinguió en la acogida de las primeras personas refugiadas en España que huían de las dictaduras latinoamericanas en los años 80, de la guerra de los Balcanes en los 90, y de los numerosos y prolongados conflictos que a lo largo de los años han ensombrecido Oriente Medio, África y América del Sur.

A lo largo de todos estos años CEAR se ha consolidado como un referente de reconocido prestigio en el ámbito de la protección internacional por la calidad de la atención de sus equipos de profesionales y voluntarios, y por sus logros en materias como el asesoramiento jurídico, la atención social y laboral a las personas refugiadas, la gestión directa de diferentes dispositivos del sistema de acogida español, la incidencia política y otros. Todo ello ha llevado a numerosos reconocimientos, premios y menciones de diferentes administraciones públicas, organismos internacionales y agrupaciones de la sociedad civil incluida ACNUR, que ha calificado a CEAR como “organización de referencia a nivel estatal en asistencia legal, apoyo social y psicológico a solicitantes de asilo en España” por su defensa de los derechos de las personas refugiadas y su experiencia

en la atención integral en materia de asilo. Aunque el mejor reconocimiento es el que diariamente hacen de nuestra organización las más de 400.000 personas refugiadas que han sido atendidas por los servicios de CEAR solo en la última década. Por todo ello, consideramos que CEAR se ha ganado el derecho a que nuestra propuesta sea oída y escuchada en un momento en el que se plantea un cambio en el modelo español de acogida de protección internacional.

Para CEAR este Libro Blanco es una oportunidad de dibujar un proyecto de mejora, un impulso para la acogida de quienes solicitan nuestra protección, y un compromiso con los derechos humanos. Reafirmarse en el reconocimiento de la protección internacional forma parte de la construcción de una sociedad democrática en contra de los vientos de intolerancia, xenofobia y rechazo a las minorías que estigmatiza, entre otras, a las personas extranjeras como parte de un proyecto de sociedad autoritario, cuando no totalitario. Por eso queremos hacer llegar nuestra voz y, sobre todo, la de las personas refugiadas, al Gobierno de España, a los Gobiernos autonómicos y a la ciudadanía española.

Era y es necesario revisar los modelos europeo y español de protección internacional existentes, así como el Pacto Europeo de Migración y Asilo de 2020, que ha supuesto una propuesta decepcionante. El mencionado pacto debería centrarse en los derechos humanos y las personas, y sustituir las políticas de contención migratoria por una política de traslados ágil, transparente y sistematizada, sin discriminación por razones de nacionalidad. Hemos insistido en estos años en las siguientes necesidades: habilitar vías seguras y legales que eviten las muertes de quienes intentan huir en los desplazamientos; un mayor compromiso con el reasentamiento; un estudio individualizado de las solicitudes de asilo que rompa los criterios generalizados según nacionalidades; el cierre de los centros de internamiento; el fin de las expulsiones sumarias; y la coherencia de políticas, entre otras cuestiones.

La propuesta que se expone en este libro se centra en el modelo de acogida de protección internacional, sobre todo en el marco normativo, los procesos de inclusión social y la gobernanza, enunciando hasta siete componentes o elementos que ponen el foco en los derechos humanos, la responsabilidad compartida por los agentes implicados y la inclusión social. Estos elementos son: (1) mecanismos de salvaguarda de los derechos de las personas refugiadas; (2) armonización territorial del sistema; (3) responsabilidad y solidaridad territorial; (4) diseño metodológico por fases y niveles de intervención; (5) cooperación social; (6) gobernanza democrática y coordinación; y, por último, (7) sostenibilidad financiera e institucional del sistema

Como hemos señalado anteriormente, los fundamentos de los análisis, planteamientos y propuestas que se van desgranando en el desarrollo de los siete elementos

del modelo propuesto por CEAR surgen de los aprendizajes institucionales atesorados después de décadas de participación en la gestión del sistema español de acogida de protección internacional. Desde ahí, sostenemos que la acogida de las personas refugiadas desde la perspectiva de la inclusión y los derechos humanos implica:

- En primer lugar, establecer garantías del cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de protección internacional. No pueden existir diferencias ni arbitrariedades en la atención jurídica, social, laboral o psicológica según el lugar donde residan quienes buscan protección. Tampoco vulneraciones de los derechos reconocidos en el derecho internacional, pues no son concesiones gratuitas a voluntad de las administraciones públicas. Para ello debe desarrollarse un marco normativo de garantías jurídicas y mecanismos de salvaguarda de derechos de las personas refugiadas.
- En segundo lugar, los criterios fundamentales de la distribución territorial de las responsabilidades derivadas de la protección internacional (dispositivos, plazas, programas, etc.) deben ser la situación social y la trayectoria de la persona, la armonización territorial y la responsabilidad compartida. Para ello se plantea un conjunto de criterios mínimos que aseguren la solidaridad interterritorial y que a la vez se adecúe al itinerario personalizado de cada caso.
- En tercer lugar, el sistema de acogida debe mantener la especialización de las organizaciones gestoras y los equipos profesionales, así como los estándares de calidad en la atención. Es necesario mantener y mejorar los dispositivos especializados e interdisciplinarios. El riesgo de aparición en este ámbito de nuevos proveedores de servicios con ánimo de lucro y/o sin experiencia no pueden ni deben menoscabar ni el nivel de garantías ni la calidad en la atención que aseguran en la actualidad la experiencia de las organizaciones que colaboran con el Estado desde los años 80. Además, es necesario responder a la petición de la Unión Europea en atender las necesidades particulares de acogida de determinados colectivos y grupos de personas solicitantes de protección internacional.
- En cuarto lugar, por último, es necesario poner en valor el actual modelo de cooperación social que articula la participación y colaboración de las entidades sociales especializadas en la gestión del sistema de acogida. Las entidades especializadas garantizan el conocimiento de proximidad y la relación con los contextos comunitarios y territoriales de acogida la eficacia y eficiencia del sistema, mayor flexibilidad y agilidad, así como la participación de la sociedad civil. Además, deben darse pasos para una gobernanza del sistema de acogida que incorpore a los grupos de interés existentes en este ámbito.

En esta descripción del modelo propuesto no debemos olvidar que, entre los objetivos implícitos que deberíamos conseguir al reformar el modelo actual, los dos principales son: primero, garantizar que el sistema de acogida esté preparado para los cambios cuantitativos y cualitativos de los flujos migratorios; y segundo, que exista un consenso que le proteja de coyunturas y vaivenes políticos.

Saskia Sassen, Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales en el año 2013 nos recordaba que la historia demuestra que reconocer las reclamaciones de las personas inmigrantes, en nuestro caso refugiadas, acaba ampliando los derechos formales de toda la ciudadanía. El afán de CEAR es mejorar su protección en España y, así, estamos convencidos de contribuir a mejorar nuestro país. Es necesario recordar la paradoja que nos planteaba la filósofa Hannah Arendt, ella misma refugiada, en su obra *Los orígenes del totalitarismo*, cuando denunciaba la ironía conmovedora que supone “la discrepancia entre los esfuerzos de idealistas bien intencionados, quienes insistieron tenazmente en considerar como ‘inalienables’ aquellos derechos humanos que son disfrutados solamente por los ciudadanos de los países más prósperos y civilizados, y la situación de las personas que carecen de derechos. La situación de estos empeoró con tanta insistencia que hasta el campo de internamiento [...] se ha convertido en la solución rutinaria para el problema de alojamiento de las ‘personas desplazadas’”.

Para Arendt, el abandono de las personas refugiadas fue la antesala de que la mayoría de la población en el mundo acabase siendo objeto de una deshumanización masiva y se les arrebataran sus derechos subyugados en regímenes totalitarios. Tenaz y tercamente, CEAR intenta asumir y ser consecuente con su misión, que no es otra que la llamada que hizo Arendt a enfrentarse a la barbarie: “Ser conscientes de la existencia de un derecho a tener derechos [...] y de un derecho a pertenecer a algún tipo de comunidad organizada”.

BLOQUE I

ANÁLISIS DEL CONTEXTO

CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El derecho de asilo es un derecho humano reconocido en el derecho internacional por la Declaración de Derechos Humanos de 1948 en su artículo 14 y desarrollado en la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo (Protocolo de Nueva York de 1967). Incluido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2007, el Estado español lo reconoce en su Constitución y lo regula a través de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, también conocida como Ley de Asilo.

En la actualidad, la protección internacional es una de las respuestas que la comunidad internacional ha adoptado ante situaciones de conflictos armados, crisis humanitarias derivadas de conflictos o situaciones de persecución, pero su origen es mucho más antiguo. Anteriormente y a lo largo de la historia, siempre han existido formas de protección de las personas perseguidas. De hecho, el término asilo proviene del latín *asylum*, y a su vez del griego *ásylon*, cuyo significado es templo inviolable, refugio de donde nadie te puede sacar o sitio donde nadie puede ser molestado.

Históricamente, la costumbre de proteger a determinados proscritos se remonta al Egipto faraónico, a las seis ciudades refugio mencionadas en el Antiguo Testamento (en torno al siglo XV a.C.), y a la Grecia clásica. El personaje mítico Eneas, héroe huido de la Troya vencida, es considerado el primer refugiado de la historia, encargado de proteger a los huidos con él de la ciudad. En el cristianismo, desde el siglo IV se tiene noticia que el asilo era aceptado: “acogerse a sagrado” era una

ley por la cual cualquier perseguido por la justicia podía acogerse a la protección de iglesias y monasterios. Poco después pasó a ser ley del Estado, sancionada por los emperadores Arcadio de Oriente y Honorio de Occidente en 414. En concreto, algunas fuentes mencionan que el Obispo de Córdoba, en el siglo IV, presidió el concilio que aprobó esa norma y la trajo a nuestro territorio, así que podemos afirmar que en España país hay una larga tradición de diecisiete siglos de protección a las personas perseguidas¹.

En su origen el asilo se fundamenta en un sentido religioso de la vida social, acorde a los tiempos, aunque durante la modernidad va adoptando un carácter político que se conserva hasta la actualidad según se perfeccionan los sistemas jurídicos y el papel de los estados, convirtiéndose en un derecho reconocido, especialmente en situaciones de migraciones forzadas. Así, actualmente el asilo se entiende como la garantía de seguridad y protección que un estado proporciona a las personas que hayan huido de su país de origen por los motivos de persecución previstos en las convenciones internacionales y las legislaciones nacionales: raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, por razones de género u orientación sexual.

1.1. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNDO

Actualmente, según datos de ACNUR en su informe del primer semestre de 2021 publicado en noviembre², más de 84 millones de personas en todo el mundo han tenido que huir de sus hogares por guerra, persecución, violación de derechos humanos u otros motivos relacionados con la protección internacional. Un dato extremadamente significativo, pues se trata del 1% de la población mundial. Esto supone un aumento considerable en los últimos años si consideramos que es más del doble que en 2010. En 2013, se superó la cifra de personas refugiadas y desplazadas de la II Guerra Mundial al alcanzar los 51 millones, “solo” un 61% de la cifra actual. Durante los años 2014 y, sobre todo, 2015 es cuando se produce un punto de inflexión y comienzan a crecer intensamente las cifras de desplazados por causa de persecución y conflicto.

A junio de 2021, del total de personas desplazadas de modo forzoso en el mundo 26,6 millones son refugiadas, algo más de 4,4 millones solicitantes de pro-

1 La importancia del asilo en nuestro país se ve reflejada en los numerosos concilios que trataron el tema, al menos en el concilio de Lérida (546), de Sevilla (590), Toledo (IV, VI, VII y VIII Toledo 633, 638, 646 y 653, respectivamente), León (1020), Coyanza (1050) y Oviedo (1115).

2 <https://www.acnur.org/noticias/press/2021/11/618bfc2c4/%20https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

tección internacional, 3,9 millones de venezolanos y venezolanas desplazados al exterior del país y algo más de 48 millones desplazadas internas. Del total, alrededor del 42 % son niños y niñas; un millón de bebés nacieron como refugiados entre 2018 y 2020; y 21.000 niños y niñas no acompañados solicitaron asilo en 2020, lo que indica el terrible impacto de los conflictos en la infancia, uno de los grupos más vulnerables junto a las mujeres.

El acelerado aumento de las migraciones forzosas es consecuencia de procesos que se vienen incubando desde hace años pero que se han agudizado recientemente, como son, en primer lugar, el crecimiento del número de países del mundo implicados en guerras, conflictos y situaciones de violencia prolongada con el consiguiente aumento de la vulneración de los derechos humanos. En la última década han aparecido o se han reanudado más de 15 nuevos conflictos a lo largo de casi todos los continentes, uniéndose a los ya existentes, lo que ha forzado a millones de personas a huir. ACNUR habla ya de una nueva era de conflictos y de nuevas violencias y amenazas como la delincuencia organizada, el extremismo violento, la violencia urbana, determinados usos de las nuevas tecnologías, incluso un retroceso en el control nuclear.

Entre las causas de las migraciones forzosas, en segundo lugar, se encuentran también el cambio climático y los desastres naturales, que en 2020 provocaron 30,7 millones de nuevos desplazamientos internos en el mundo, la cifra más alta de los últimos diez años. Los acontecimientos relacionados con el clima habitualmente interactúan con situaciones de vulnerabilidad previa debidas a conflictos, pobreza o inseguridad y las acentúan. La acumulación de factores de riesgo en personas ya vulnerables puede exacerbar la situación de emergencia en la que se encuentran en su país de origen y derivar en escenarios graves de violencia y persecución. Además, a estos hechos se han sumado otros procesos como la impermeabilización, externalización y securitización de las fronteras, así como los discursos antimigración.

En consecuencia, el aumento de personas refugiadas no es un fenómeno coyuntural, casual o puntual, sino que responde a un fenómeno global, estructural y en aumento.

El crecimiento de la conflictividad mundial y los desastres asociados al cambio climático, no siempre son reconocidos como causa del aumento de la demanda de protección internacional por parte de la población, que se achaca a conflictos puntuales o concretos. En el imaginario colectivo han quedado las imágenes de las llegadas a Grecia, y muchas personas siguen identificando a las personas refugiadas con aquellas que huyen de la guerra en Siria, el conflicto más conocido. Sin embargo, muchas de las personas que entonces buscaban asilo utilizando las

rutas de entrada a Europa, y que siguen buscándolo ahora, proceden de los conflictos como Afganistán (actualmente más presente en los medios), Eritrea, Irak, o de otros menos conocidos como los de Somalia, Yemen, Sudán del Sur y Mali. Las personas refugiadas también huyen por otros motivos y provienen de países de América del Sur, sobre todo de Colombia, que sigue sufriendo la persecución de los defensores de derechos humanos, y, mayoritariamente, de Venezuela. Así mismo se está incrementado la llegada de personas procedentes de Centroamérica, como Honduras o el Salvador, por ser países con un nivel de violencia muy alto.

Según ACNUR, en su informe “Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2020”, entre las crisis más impactantes destacan la salida de venezolanos y venezolanas desplazados (4,1 millones a junio de 2021); el conflicto en Siria que hoy en día continúa; la crisis de desplazados de Sudán del Sur seguida a su independencia; la llegada a Europa por mar de personas susceptibles de protección internacional; el gran flujo de personas refugiadas apátridas provenientes de Myanmar y Bangladesh; la crisis en la región africana del Sahel donde muchas comunidades se han visto azotadas por el conflicto y el cambio climático³.

En el informe de ACNUR mencionado, a pesar de la cantidad de conflictos identificados y de países involucrados, hay un dato que cabe resaltar: el 67% del total de las personas refugiadas y desplazadas se origina en tan sólo cinco países: Siria (con 6,6 millones), Venezuela (con 3,7 millones), Afganistán (con 2,7 millones), Sudan del sur (con 2,3 millones) y Myanmar (1 millón).



Figura 1. Principales países de origen de personas refugiadas. Fuente: ACNUR

3 Informe de ACNUR “Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2020”, disponible en: https://eacnur.org/files/tendencias_globales_2020_esp.pdf

Otro dato revelador es la concentración de los destinos: el 37% de personas refugiadas están acogidas por solo cinco países, destacando Turquía en primer lugar con 3,6 millones de personas, seguida por Colombia con 1,8 millones muchas de ellas de origen venezolano, Pakistán y Uganda con 1,4 millones cada una y el primer único país de la Unión Europea, Alemania, con 1,1 millón de personas refugiadas. Es decir, lo que algunos denominan la “carga” de la acogida (es decir, de la protección internacional) no recae principalmente en países enriquecidos, con economías de altos ingresos, sino en los países del Sur limítrofes a los conflictos que también atraviesan frágiles condiciones sociopolíticas y económicas.

Actualmente las solicitudes de asilo están repuntando de nuevo después de un periodo en el que disminuyeron por la situación de pandemia de la COVID-19 que había provocado una disminución considerable del registro de personas refugiadas en todo el mundo. En la Unión Europea las solicitudes de asilo registradas, 417.270 según Eurostat, se redujeron en un 33% respecto a 2019 en el contexto de pandemia⁴. Sin embargo, en los nueve primeros meses de 2021, últimos datos disponibles en Eurostat, ya se ha superado esa cifra, alcanzando las 427.335 solicitudes de asilo para el conjunto de los 27 países de la UE. La inflexión se produjo durante los meses de mayo y junio dependiendo del país, y el mayor crecimiento intermensual en el mes de septiembre.



Figura 2. Principales países de acogida de personas refugiadas. Fuente: ACNUR

4 Idem.

SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZOSO EN EL MUNDO

Total de personas desplazadas en el mundo estimados por ACNUR			
84 millones			
REFUGIADAS		SOLICITANTES DE ASILO	DESPLAZADAS INTERNAS
26,6 millones		4,4 millones	48,9 millones
20,8 millones (mandato de ACNUR)	5,7 millones (mandato UNRWA)		
Principales países de origen 68% del total	Los cinco principales países de acogida	Países con mayor presencia de población refugiada respecto al total	
Rep. Árabe de Siria – 6.748.000 Venezuela – 4.131.000 Afganistán – 2.610.000. Sudán del Sur – 2.278.000 Myanmar – 1.128.000	Turquía – 3.696.800 Colombia – 1.743.900 Uganda – 1.475.300 Pakistán – 1.438.500 Alemania – 1.235.200	Isla de Aruba - 1 de cada 6 Líbano - 1 de cada 8 Curaçao - 1 de cada 10 Jordania - 1 de cada 14 Turquía - 1 de cada 23	
DESTINO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS			
73% en países vecinos a los de origen	85% en países en desarrollo 27% en países de más bajo desarrollo del mundo	83% en países de renta baja y media Baja: 22% Media-baja: 18% Media-alta: 43% (Turquía, Colombia, Irán, Líbano, Jordania...)	
Entre 2018 y 2020 nacieron alrededor de 1.000.000 de niños y niñas como personas refugiadas, un promedio de entre 290.000 y 340.000 por año	Los niños y niñas representan el 42% de las personas desplazadas por la fuerza, la mayor parte acogidos en África.	21.000 niños y niñas no acompañados solicitaron asilo en 2020	

Fuente: ACNUR. Informe Mid-year trends 2021. (Datos a junio de 2021)

1.2. RUTAS MEDITERRÁNEAS Y ATLÁNTICA. LLEGADAS A ESPAÑA

Las rutas migratorias son dinámicas y varían constantemente, se modifican, ampliando o reduciendo el número de personas que las atraviesan transfiriéndose de unas a otras los flujos de personas. Cualquier mapa no deja de ser una fotografía instantánea que pierde validez en no demasiado tiempo. Las nuevas rutas que se abren son, cada vez más peligrosas y con mayor riesgo para la vida e integridad de quienes se ven forzadas a utilizarlas.

Los datos recogidos por el ACNUR⁵ desvelan cambios en los patrones de movimiento de las personas refugiadas y sus rutas por mar y tierra: origen, destino, rutas utilizadas, número..., lo que revela el dinamismo de los flujos relacionados con el refugio y las mi-

5 <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?ID=100>

graciones. En el Informe “Desperate Journeys” (2019), ACNUR ya indicó que disminuían las llegadas a través de las rutas del Mediterráneo en comparación con los años anteriores. En verano de 2017 las llegadas a Italia se redujeron drásticamente, debido principalmente a un conjunto de políticas y medidas de la Unión Europea dirigidas a frenar las llegadas (ayuda a la guardia costera y a la guardia de fronteras libias, cooperación internacional en materia de reasentamiento, apoyo a la gestión de las fronteras). Se une el consentimiento de la Unión Europea a la firma y renovación desde 2017 de convenios millonarios firmados entre Italia y Libia que financian la transferencia de medios a los guardacostas, así como a los centros de detención de inmigrantes en Libia a pesar de las denuncias de las condiciones de vida inhumanas y las torturas que se dan en ellos.

Al contrario que en Italia y a pesar de que el número total de llegadas decreciese, las llegadas a España y Grecia aumentaron después de 2017, reactivándose el uso de rutas que habían disminuido su actividad, también en el Sudeste de Europa. Las restricciones en Hungría empujaron a los refugiados a rutas alternativas hacia la UE, cruzando a través de los Balcanes de Serbia a Rumanía y otras de Grecia hasta Croacia.

Como vemos en la figura siguiente, después de 2017 ha continuado descendiendo la evolución tanto el número de llegadas como el de muertes en el Mediterráneo, aunque en 2021 han aumentado respecto a 2020, sobre todo el de muertes, por efecto de la evolución de la pandemia. Además, el año 2021 Italia ha vuelto a ser el destino más importante con 66.770 personas que han arribado a sus costas frente a las 43.197 que han llegado a España (datos de ACNUR a 31 de diciembre de 2021). Teniendo en cuenta el contexto de pandemia, deberemos estar atentos a si esta inflexión en el número de llegadas se debe a causas coyunturales o si se trata de un cambio de tendencia.

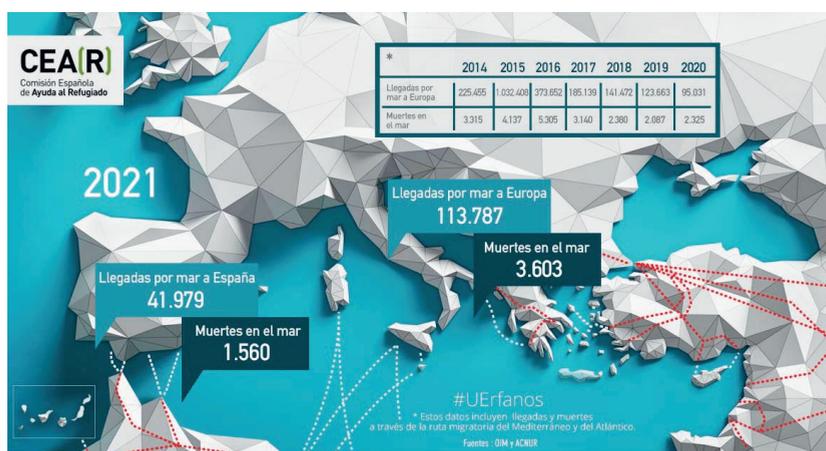


Figura 3. Llegadas por mar y muertes a España y Europa. Fuentes ACNUR y OIM

En el caso concreto de España, en 2020 se convirtió en el principal destino migratorio del Sur de Europa de modo transitorio, pues en 2021 volvió a ser Italia. En 2020 se contabilizaron en España el 48% del total de llegadas del Sur de Europa, frente al 41% de llegadas a Italia, en un contexto de fuerte disminución de las llegadas a consecuencia de la situación sanitaria provocada por la pandemia. Si atendemos a los datos de llegadas por las rutas marítimas y terrestres, en 2021 continuó la tendencia por la reactivación de las rutas mediterráneas y atlántica, y el número de llegadas a España aumentó hasta 43.917, un 3,2% más que al año anterior. El mayor protagonismo lo tuvo la ruta marítima a las Islas Canarias (23.042 personas), como ya sucedió en 2020, seguida por Andalucía, (10.555).

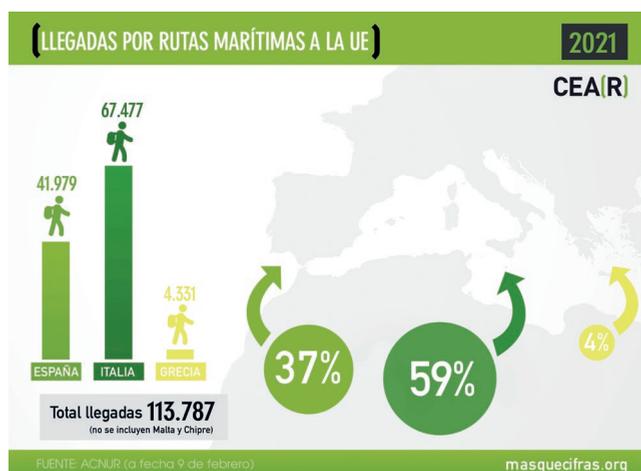


Figura 4. Llegadas por mar y muertes a España y Europa. Fuentes ACNUR y OIM

Tabla 1. Total de llegadas por mar a España

Año	A España
2021	41.979
2020	40.326
2019	26.168
2018	58.569
2017	22.103
2016	8.162

Fuente: Portal de datos de ACNUR a 31 de diciembre

En 2021, como ya hemos indicado, España ha pasado de nuevo a ser el segundo destino después de Italia, país al que han arribado 66.770 personas. Ha cambiado, por tanto, la distribución entre las rutas mediterráneas de los intentos de cruce: ha aumentado

significativamente en el Mediterráneo central y el occidental, disminuyendo en el Mediterráneo oriental. Especialmente trágico y alarmante ha sido el aumento de las muertes y desapariciones en el mar, 1.971 personas entre el año 2021, un 40,7% mayor que las 1.401 de 2020.

1.3. DATOS Y CIFRAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

En este epígrafe se pretende dimensionar y describir el fenómeno de la protección internacional en España a través de los datos estadísticos disponibles publicados por el Ministerio del Interior a fecha de 31 de diciembre de 2021. A la hora de interpretar los datos de protección internacional y las tendencias de su evolución, se ha de tener en cuenta que la situación sanitaria provocada por la COVID-19 ha generado un escenario inusual debido a las restricciones de movilidad y el cierre de fronteras generalizado a escala global. Por esta razón, cuando se considera relevante, se han analizado no solo los datos de 2021 sino también años anteriores.

La pandemia ha generado una discontinuidad en la evolución de las llegadas a España de personas que solicitan protección internacional. Desde 2012 ha habido un incremento sostenido en las solicitudes que alcanzó su cénit en 2019 con 118.264, más que doblando la cifra de 2021, que fueron 55.749 solicitudes. En 2020, sin embargo, las solicitudes descendieron un 24,9% (a 88.762), debido a la situación excepcional de la pandemia. Aun así, esta cifra representó una disminución interanual de las solicitudes de asilo menor que el 33% que se registró en el conjunto de la UE.

Durante el año 2021 (según datos del Ministerio del Interior a 31 de diciembre), se han presentado en España un total de 65.404 solicitudes de protección internacional. De ellas, 15.995 corresponden a personas de Venezuela, 11.567 de Colombia y 6.536 de Marruecos, seguidos de malienses y senegaleses. A lo largo del año la cifra mensual se ha mantenido más o menos estable, y ha sido a partir de septiembre cuando ha crecido significativamente. El número de solicitudes de 2021 contrasta con las 88.762 recibidas en 2020 (26,3% de disminución interanual) pero supera a las registradas en 2018.

Estos datos apuntan, primero, a un decremento de solicitudes de protección internacional en los dos últimos años provocado por la disminución de la movilidad de personas a escala global y a las restricciones fronterizas provocadas por la pandemia, aunque no se ha roto la tendencia ascendente de largo plazo comenzada en 2012. Y, segundo, evidencia el fuerte dinamismo de los flujos migratorios en la frontera sur europea afectados por la reconfiguración del uso de las distintas rutas del Mediterráneo y del Atlántico (las más importantes la central a Italia y la occidental a España) en

función de la transformación de los contextos de origen y destino y la transferencia de personas entre rutas.

En la gráfica siguiente se puede ver la evolución creciente de las solicitudes de asilo en España hasta 2021.



Figura 5. Evolución de solicitantes de protección internacional en España 2006-2021. Fuente: Eurostat

En el año 2019, España fue el tercer país europeo con mayor número de solicitudes de asilo después de Alemania y Francia, mientras que en 2020 superó ligeramente a Francia en nuevas solicitudes de asilo⁶. Ya en 2021 y hasta el mes de septiembre inclusive, con datos de Eurostat, Alemania acumula 100.230 primeras solicitudes, en niveles cercanos al total del año anterior, (102.525), Francia acumula 73.245 solicitudes, tampoco muy lejos del total del 2020 (81.735), mientras que España, con las 39.765 a septiembre, se encuentra aún lejos del total acumulado el año anterior más de 86.000 según Eurostat). Con toda probabilidad, en 2021, España volverá a ser de nuevo el tercer país en nuevas solicitudes superado por Francia. Recordemos que España en el año 2011, hace apenas diez años, era el decimotercer país de los 28 de la UE (actualmente 27) en solicitudes de asilo recibidas: 2.970.

6 Eurostat ofrece dos cifras diferentes de solicitantes de asilo por país: "first time applicants" y "asylum applicants". En la segunda están incluidas las personas que han presentado nuevas solicitudes bien después de la resolución de otra solicitud anterior o bien otras situaciones específicas relacionadas con el procedimiento de Dublín, pero no se contabilizan en las que se han presentado por primera vez. En 2020 España superó a Francia en las solicitudes realizadas por primera vez (first time applicants) y por tanto el segundo país europeo, pero fue el tercer país en el número total de solicitudes de asilo (asylum applicants) en el que se incluyen casos de nuevas solicitudes (subsequent applicants). Esta diferencia no es muy relevante en términos cuantitativos, pero puede dar lugar a confusiones en la consulta de datos si no se especifica claramente si se refiere solo a primeras solicitudes o si se incluye el total de solicitudes de asilo en los términos que hemos explicado.

En resumen, España ha visto aumentar significativamente las solicitudes de asilo en su territorio en los últimos años y ha ido equiparándose a los datos de los dos principales países europeos en años recientes en lo que se refiere a recepción de solicitudes de asilo. Este proceso responde al crecimiento del número de personas refugiadas que arriban a Europa, pero sobre todo, a los cambios en las rutas migratorias de los últimos años, que ha visto un descenso en la ruta del Mediterráneo Este por Turquía y Grecia, desde la aprobación del cuestionado acuerdo entre Turquía y la Unión Europea, así como de la reconfiguración de las llegadas a través de la ruta del Mediterráneo Central, debido a los acuerdos entre Libia e Italia y a la política de cierre de las fronteras del gobierno italiano.



Figura 6. Solicitantes de protección internacional por lugar de presentación. Fuente: Eurostat

En cuanto al lugar de solicitud de protección internacional, en 2020 la mayoría de las solicitudes se presentaron ya en territorio español (86.154), una proporción aún mayor que el año 2019 pues solo el 2% de las mismas se presentaron en puestos fronterizos (1.704), frente al 6% del 2019, y únicamente 128 en embajadas y consulados. En 2021 continuó esta tendencia y el 96% de las solicitudes se han presentado en territorio nacional. Este hecho es indicativo de la falta de vías legales y seguras de acceso a las fronteras españolas, hecho denunciado por CEAR desde hace años.

Por edad y en línea con los años anteriores, el grupo más numeroso de solicitantes es el de entre 18 y 34 años (48,7% del total de solicitudes en 2020 y el 54,9% e 2021), seguidos por las personas entre 35 y 64 años (31,8% y 28,5% en 2020 y 2021 respectivamente). De este modo, la franja de edad más numerosa es la de

personas en edad laboral, puesto que son aquellas que poseen mayor capacidad de iniciar un proceso de huida del conflicto y búsqueda de protección internacional. Los y las menores de edad representan solo el 17,9% en 2020 y aún menos en 2021, el 14,7%, dada su dependencia familiar y su falta de protagonismo en la decisión del desplazamiento. Por último, las personas mayores de 65 años son una minoría respecto al total (apenas un 1,7% en 2020 y 1,9% en 2021). Los dos últimos casos son minorías que cualitativamente representan grupos específicos de gran vulnerabilidad social y económica y con necesidades particulares de acogida.



Figura 7. Solicitantes de protección internacional por sexo y edad en España. Fuente: Eurostat

Desglosadas por sexo, del total de solicitudes de 2020, 41.694 son realizadas por mujeres lo que alcanza un 47% del total. En el año 2021 se ha reducido el número al 35,9% del total. Hipotéticamente, la disminución de llegadas de mujeres puede ser uno de los efectos coyunturales que la pandemia ha provocado en la movilidad. En los últimos años se ha consolidado una tendencia al alza en el número de mujeres que solicitan protección internacional. Hace una década las mujeres apenas representaban entre el 25 y el 30% del total de solicitantes, aumentando de modo paulatino. Este dato apunta a una feminización del asilo tanto cuantitativamente (más mujeres demandantes de protección internacional) como cualitativamente (mayor protagonismo y autonomía de las mujeres solicitantes en su proceso).

Durante 2020, las nacionalidades de las personas solicitantes de protección internacional mantienen las tendencias de años anteriores con una fortísima presencia de so-

licitantes procedentes de Venezuela, Colombia y, ya a distancia, Honduras y Perú. En los datos del Ministerio del Interior correspondientes al año 2021 hay ligeros cambios: las nacionalidades más numerosas son Venezuela, Colombia, Marruecos, Mali y Senegal y desaparecen de los primeros puestos Honduras y Perú. Se mantiene América del Sur como el origen más importante de los solicitantes de protección internacional en España, con gran diferencia a otras áreas geográficas mundiales como África y Ucrania, las siguientes en relevancia por número de solicitudes. Este hecho se explica por los lazos tradicionales de España con el continente americano junto a otros factores de atracción como la facilidad que un lenguaje vehicular común y la existencia de redes de acogida. Los orígenes mayoritarios de las personas solicitantes de protección internacional son muy diferentes al de otros países de la UE debido tanto a razones históricas como a las políticas de visados aplicadas por España, que sigue exigiendo visado de tránsito a personas que huyen de Siria, Yemen o Palestina. Aun así, emergen varios países africanos como origen de solicitantes de asilo.

Según los datos del Ministerio del Interior, en 2021 las personas procedentes de Marruecos suponen el 10,5% de las solicitudes de asilo en España, un aumento del 452% en relación con 2020. Este país vive una complicada situación económica y social, y varias organizaciones sociales denuncian que se está produciendo un retroceso en materia de derechos humanos. Marruecos se ha caracterizado hasta ahora como un territorio de tránsito y destino de personas refugiadas y migrantes, pero en los últimos años ha ido aumentando el número de marroquíes demandantes de protección internacional en diversos países europeos.

En el caso de Mali, su situación política es convulsa y ya sufrió un golpe de estado en el año 2020. Las solicitudes presentadas por nacionales de Mali durante 2021 se han triplicado. Mientras que este último año ascendían a 4.452 (7,6% del total), en 2020 fueron 1.537 (1,7%). Senegal es otro caso en el que las solicitudes de asilo de sus nacionales se han triplicado de un año para otro. En 2021 se han intensificado algunos conflictos políticos y sociales que pueden explicar este aumento y que señalan los informes de las organizaciones sociales: la oleada de manifestaciones vividas en marzo durante las elecciones presidenciales, el rebrote de la violencia en el histórico conflicto de Casamancia, el uso excesivo de la fuerza por las fuerzas de seguridad, dificultades con la libertad de expresión y reunión, etc.



Figura 8. Solicitantes de protección internacional por nacionalidad. Fuente: Eurostat

En resumen, la tendencia de llegadas de personas solicitantes de protección internacional en la última década se encuentra en aumento sostenido, con una disminución del flujo de llegadas en los dos últimos años provocada por la pandemia, pero en cifras que se mantienen en niveles altos, mayores que los correspondientes a 2018, año anterior al inicio de la pandemia. El perfil mayoritario de las personas solicitantes de protección internacional en España es el de un hombre o una mujer joven y de mediana edad; que solicita protección internacional una vez en España dada la inexistencia de vías seguras y legales para llegar a nuestro país; procedente mayoritariamente de países de América del Sur o Central, y a continuación de África, lo que rompe el estereotipo de que las personas solicitantes de protección internacional entran en el país por las zonas calientes de llegadas en la frontera sur.

Como hemos dicho, en la mayoría de los casos la protección internacional se solicita ya en territorio nacional y no en frontera, o fuera de las mismas, debido al miedo de que se les aplique un procedimiento acelerado en frontera, mucho menos garantista. Si ponemos el foco en el lugar de tramitación, las comunidades autónomas con mayor número de solicitudes durante 2020 han sido Madrid, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana, que, según los datos del Ministerio del Interior, suman el 69,7% de todas las recibidas en España, en línea con años anteriores.

Territorialmente, aunque en 2020 las solicitudes han disminuido en las comunidades autónomas con mayor población, ha habido algunas que han visto mantenerse, incluso aumentar, el número de solicitudes recibidas, entre las que podemos destacar Galicia (172 más, un aumento del 4,7%); Canarias (888 más, un aumento del 28,7%), Navarra (263 más,

un 37,1% de aumento); e Islas Baleares que casi las ha duplicado. En 2021 se observa una continuidad en estas tendencias generales, aunque Canarias, (5.495 solicitudes) probablemente a causa de la reactivación de la ruta del Mediterráneo con destino a las islas, aparece como cuarta comunidad autónoma en la que hay más tramitaciones de solicitudes, por encima de la Comunidad Valenciana (4.259, en ambos casos a 31 de diciembre de 2021).

El mapa de distribución de las solicitudes de los dos últimos años, algo diferente respecto a años anteriores, podría explicarse por las peculiaridades territoriales de las restricciones a la movilidad y los cambios en el uso de las rutas mediterráneas. Aun así, sería necesario monitorizar los datos de años siguientes para constatar su evolución y si supone un cambio transitorio o si puede suponer una emergencia de nuevas tendencias de distribución territorial de las personas solicitantes de protección internacional.



Figura 9. Solicitantes de protección internacional por Comunidad Autónoma. Fuente: Eurostat

Un apartado específico es el análisis de las resoluciones de las solicitudes de asilo en España que, al contrario de otras magnitudes, aumentaron durante el año 2020: mientras que en 2019 hubo un total de 60.198 resoluciones, en 2020 alcanzaron las 114.919, casi el doble. Durante 2021 ha descendido de nuevo la cifra, 71.908, en todo caso más resoluciones que solicitudes y superando el total de 2019, año prepandemia. Este mejor desempeño en la resolución de solicitudes, motivado por la dotación de recursos en la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), representa un impacto positivo en los procesos de inclusión social al disminuir los tiempos de espera y las incertidumbres de los y las solicitantes.



Figura 10. Evolución de la concesión de protección internacional. Fuente: Eurostat

Lo más preocupante es la baja tasa de reconocimiento de solicitudes de asilo (porcentaje de resoluciones favorables) que existe en nuestro país. Habitualmente dicha tasa se ha mantenido en torno al 5%, muy alejado de la media de la Unión Europea que se sitúa en el 33%. Sin embargo, en 2021, la tasa media de reconocimiento en nuestro país se ha incrementado hasta un 10,55%, todavía muy alejado de la media europea anteriormente citada, pero casi el doble de lo que hasta ahora era habitual.



Figura 11. Evolución de la concesión de protección internacional. Fuente: Eurostat

Aun así, en valor absoluto los datos de 2021 no reflejan un incremento considerable respecto a las de 2020. En 2021 se han reconocido 5.354 estatutos de refugiado y 2.017 de protección subsidiaria, 1.613 más que el año anterior (En 2020 las resoluciones favorables fueron 5.758 en total; 4.360 concesiones de estatuto de refugiado y 1.398 de protección subsidiaria). Este aumento se ha producido, principalmente, por el tratamiento que se está dando a las personas de origen maliense (943 resoluciones favorables a noviembre de 2021, un elevado porcentaje) y el caso específico de quienes proceden de Afganistán (742) que ha provocado un aumento considerable en la cifra de resoluciones favorables.

En el caso de las concesiones del estatuto, en 2020 las tres nacionalidades de origen más numerosas fueron sido las de Nicaragua, Honduras y Colombia y 2021 Colombia, Mali y Afganistán. En el caso de protección subsidiaria en 2020 fueron Siria, Mali y Ucrania y en 2021 Colombia, Perú y Honduras, reflejando la evolución del origen de las solicitudes de los periodos anteriores. Además, en 2020 se reconocieron 40.726 permisos de protección por razones humanitarias por 12.983 en el año 2021, la práctica totalidad a personas venezolanas (40.396 y 12.817 en 2020 y 2021 respectivamente), y solo un número muy reducido de estos a personas procedentes de otras áreas geográficas (330 y 152 en 2020 y 2021).



Figura 12. Resoluciones en España. Fuente: Eurostat



Figura 13. Reconocimiento del asilo por país en España. Fuente: Eurostat

En comparación con otros países de la UE, la tasa de resoluciones favorables de protección internacional en España es muy baja, mientras que la protección razones humanitarias es mucho más elevada, pues en otros países de la UE es baja o inexistente, tal y como se observa en la siguiente figura.

En todo caso, existe un amplio margen de mejora en la interpretación que hace nuestro país para la concesión de protección internacional, por lo que mostramos una seria preocupación ante la reducida tasa de reconocimiento de nuestro país, que deberían aumentar tanto en valores absolutos como relativos hasta asemejarse al resto de países europeos.

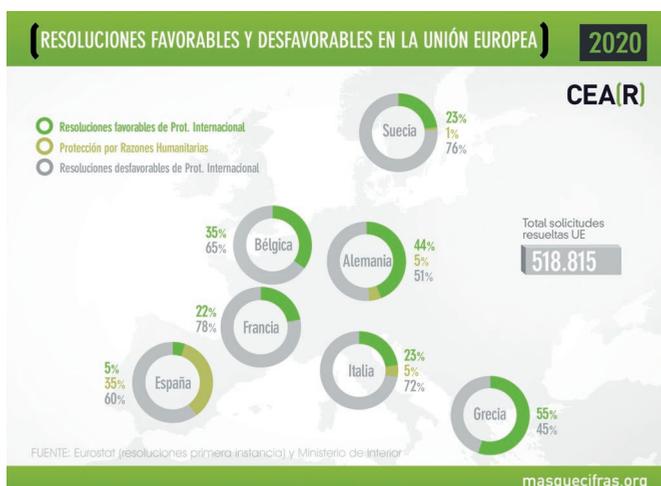


Figura 14. Reconocimiento del asilo en la Unión europea. Fuente: Eurostat

Según informa el Ministerio del Interior, a 31 de diciembre de 2021 existe una bolsa de 72.271 solicitudes de protección internacional y 1.430 expedientes de apatridia pendientes de resolución, así como 13.991 solicitudes de protección internacional a la espera de resolución. Aunque este número sea elevado y haya más solicitudes sin resolver que todas las formalizadas a lo largo del año, la cifra total ha disminuido respecto al año anterior. El año 2020 había terminado con 103.385 solicitudes pendientes de resolución, lo que supone una reducción importante, aunque todavía insuficiente.



Figura 15. Solicitudes pendientes de resolución por nacionalidad. Fuente: Eurostat

En conclusión, el análisis de los datos sobre resoluciones de solicitudes en España y su comparativa con Europa continúa mostrando una situación preocupante, pues revela que, primero, la tasa de resoluciones favorables es muy baja y, segundo, que restan muchas solicitudes pendientes de resolución. También nos preocupa que la agilidad en el procedimiento no puede repercutir en su calidad, pues debe haber un estudio individualizado a la par que el de los contextos concretos como, por ejemplo, las personas que huyen de la violencia de las maras o la violación de derechos humanos en Colombia. Aun celebrando el esfuerzo que ha llevado a su disminución y reconociendo el impacto positivo de la agilización en el trámite, resta todavía resolver muchas solicitudes de protección internacional, con el impacto que conlleva en las personas afectadas (incertidumbre, inseguridad, provisionalidad...) y sus itinerarios de inclusión social.

RESUMEN DE LOS DATOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL 2021

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA

65.404	9.624 (14,7%)	35,9%	1,9%
Solicitudes de asilo presentadas	Niños y niñas Solicitantes de asilo	Mujeres	Mayores de 65 años

PAÍSES DE ORIGEN DE LAS SOLITUDES
Venezuela – 15.995 Colombia – 11.567 Marruecos – 6.536 Mali – 4.647 Senegal – 3.198

LUGAR DE PRESENTACIÓN			
62.766 96,0%	1.589 2,4%	639 1%	410 0,6%
Territorio nacional	Puesto fronterizo	C.I.E.	Embajada

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE PRESENTACIÓN
Madrid – 18.295 Cataluña – 8.519 Andalucía – 6.902 Canarias – 5.495 Comunitat Valenciana – 4.259

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN					
7.371 10,55%	5.354 7,7%	2.017 2,9%	49.537 70,9%	12.983 0,6%	1.939 -
Favorables	Estatuto de refugiado	Protección subsidiaria	Desfavorables	Razones humanitarias	Archivo

Total de propuestas de resolución: 71.908	
10,55% Tasa de reconocimiento	29,12% Reconocimiento + razones humanitarias

PAÍS DE ORIGEN DE RESOLUCIÓN		
Favorables	Desfavorables	Razones humanitarias
Colombia – 1.169 Mali – 1.120 Afganistán – 742 Siria – 718 Ucrania – 568	Colombia – 18.614 Perú – 4.326 Honduras – 4.125 Venezuela – 2.808 El Salvador – 2.329	Venezuela – 12.817 Colombia – 53 Ucrania – 25 Perú – 23 Honduras – 8

Fuente: Ministerio del Interior. 31 de diciembre de 2021

CAPÍTULO II. EL MARCO REGULATORIO Y LOS MODELOS INTERNACIONALES DE ACOGIDA

2.1. EL DERECHO DE ASILO

El derecho de asilo está regulado por el derecho internacional y es una obligación de los estados. Queda recogido como derecho humano fundamental en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y desarrollado en la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo firmado en Nueva York (Protocolo de Nueva York de 1967), que eliminó la restricción temporal y geográfica que estipulaba la Convención, elaborada como respuesta a las consecuencias de las dos guerras mundiales, en la que se establecía que las personas refugiadas lo eran debido a los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 en Europa. Estos instrumentos proclaman el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales. El sistema se completaba con la creación, por la Asamblea General de Naciones Unidas, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a partir del 1 de enero de 1951, entre cuyas funciones figuran la de promover instrumentos internacionales para la protección de las personas refugiadas y la de supervisar su aplicación.

El Estado español se incorporó plenamente al derecho internacional ratificando la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York en julio de 1978 y reconoció el derecho de asilo en su Constitución, concretamente en el artículo 13.4. Actualmente está regulado por la Ley 12/2009, de 30 de octubre reguladora del Derecho de Asilo y

la Protección Subsidiaria después de la primera Ley 5/1984, reformada en 1994. Por tanto, el otorgamiento del asilo no se trata de una cuestión optativa para los estados firmantes, fruto de un deseo de solidaridad o de una acción de ayuda (aunque exista una dimensión humanitaria), sino de un derecho de aquellas personas que precisan protección tal y como se define en el derecho internacional.

El pilar principal en el que se asienta el derecho de asilo es el principio de no devolución, recogido en el artículo 33 de la ya mencionada Convención de Ginebra, que obliga a los estados a no devolver, retornar, expulsar o extraditar a una persona refugiada a su país de origen ni a otros en los que su vida o su libertad corran peligro. La no devolución también se incorpora a los instrumentos jurídicos sobre asilo de ámbito europeo, especialmente en el artículo 19.2 de la Carta de los derechos fundamentales de la UE, y constituye una norma de derecho internacional consuetudinario, de contenido indisponible para los estados, sin que se admita la formulación de reservas.

El principio de no devolución también es un componente fundamental de la prohibición de la tortura y los tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH) establece en su artículo 3 que “nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”, y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (art. 3.1) prohíbe a los estados parte expulsar, devolver o extraditar a una persona a otro estado “cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura”.

Así, toda persona tiene derecho a buscar protección fuera de su país de origen o de residencia habitual y disfrutar de ella en caso de huir de un conflicto que pone su vida en peligro y tener fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social. La persecución por motivos de género, incluida aquella motivada por la preferencia sexual y la identidad de género, están contempladas en la legislación española entre las causas de persecución que reconoce este derecho.



Figura 16. Evolución del derecho de asilo

La institución del asilo no se limita a la prohibición de la devolución sino que incluye entre otros, de conformidad con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, la obligación de admitir a las personas refugiadas en el territorio de los Estados y de proporcionar el acceso de solicitantes de protección internacional a procedimientos justos y eficaces para determinar el estatuto de refugiado y las necesidades de protección; la obligación de tratar a solicitantes de protección internacional y personas refugiadas de conformidad con los Derechos Humanos y las normas del derecho internacional para garantizar protección; la responsabilidad de los países de acogida de garantizar la naturaleza civil y pacífica del

asilo; así como el deber de las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional de respetar y cumplir con las leyes de los países de acogida.

2.2. EL MARCO NORMATIVO EUROPEO

Todos los Estados miembros de la Unión Europea han firmado la Convención de Ginebra de 1951 así como el Convenio Europeo de 1950 para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Sin embargo, la firma de los instrumentos internacionales no va necesariamente acompañada de una interpretación armonizada y uniforme en la aplicación de las obligaciones que derivan de estos textos. En el caso de los procedimientos de asilo, la Unión Europea ha sido consciente de la necesidad de armonizarlos. A partir de esta premisa se fueron dando pasos para establecer una serie de principios básicos cuyo objetivo era el desarrollo de un Sistema Europeo Común de Asilo, protección subsidiaria y protección temporal de desplazados (SECA).

El Sistema Europeo Común de Asilo es un conjunto de normas que establece una serie de estándares mínimos sobre acogida, procedimiento y otros aspectos relativos a las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas en los países de la Unión Europea. Se ha ido construyendo paulatinamente desde el Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 1999, de Tampere, que no se limita a establecer normas mínimas, sino que avanza en la creación de un estatuto común de protección internacional, en beneficio de nacionales de terceros países y apátridas que así lo soliciten y se les reconozca.

En el año 2003 se enunciaron los cinco principios básicos que deberían ser tenidos en cuenta en una política común en el ámbito del Consejo de Europa: flexibilidad, información transparente a los solicitantes, accesibilidad y efectividad de los recursos legales, condiciones dignas de vida para la estancia de las personas refugiadas y respeto de los derechos humanos.

Esas normas comunes, aun atribuyendo un importante margen de discrecionalidad a los estados miembros, contemplan el establecimiento de un estatuto uniforme de asilo para los nacionales de terceros estados y apátridas, válido en toda la Unión conforme a la Convención de Ginebra; y también la creación de regímenes especiales comunes, referidos a la protección subsidiaria de quienes necesiten protección internacional y a la protección temporal de personas desplazadas, en caso de afluencia masiva.

El 19 de noviembre de 2004, el Consejo y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la UE adoptaron unas conclusiones sobre el establecimiento de principios básicos comunes para una política de integración de las personas migrantes en la Unión Europea. Aunque no se trate directamente del ámbito de la protección internacio-

nal, sino del más amplio campo de la inmigración en el que se enmarca, estos principios establecen las bases para orientar qué se entiende y cómo se puede alcanzar el objetivo de la integración y enriquece el marco en el que se sitúan las políticas que se plantean en el sistema de acogida de protección internacional español. Entre los principales contenidos de los once principios básicos comunes destacamos los siguientes:

1. La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos las personas migrantes y residentes de los Estados miembros.
2. La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea, comunes a todos los Estados quienes tienen la responsabilidad de velar activamente por que se comprendan y respeten.
3. El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración, así como el conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida.
4. Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para la participación con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
5. El acceso de las personas migrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones: un trato sin discriminación.
6. La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional. El diálogo intercultural e interreligioso son ejemplos para tener éxito.
7. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local.

Teniendo en cuenta este marco más general de políticas migratorias, la preocupación de la creación del SECA es la aplicación de un enfoque común a la política de asilo en toda la Unión Europea teniendo en cuenta que es un espacio con fronteras abiertas y libertad de circulación. El establecimiento de los elementos principales del SECA se ha desarrollado por fases, concluyendo las reformas de las normas de la primera fase en 2004. El objetivo del SECA es, por tanto, armonizar y unificar los diferentes sistemas de protección y acogida de los estados miembros de la Unión Europea. En concreto, el SECA contempla la homogenización de las condiciones de acogida, de los procedimientos de asilo y de los criterios de reconocimiento de protección internacional en los países de la Unión Europea ante un contexto en el que las personas solicitantes de protección internacional recibían un trato diferente dependiendo del país en las condiciones de acogida y el reconocimiento de la protección. Para ello la UE ha acordado un paquete legislativo que fija las normas

comunes. En ese sentido, el deber de protección de los estados miembros supone la responsabilidad colectiva de acoger a solicitantes de protección internacional en condiciones dignas, asegurando que se les dispensa un trato equitativo y que su caso se examina con arreglo a normas uniformes que garanticen un resultado similar con independencia del lugar de presentación de la solicitud.

Después de finalizada la primera fase, en el periodo que comprende entre 2010, año en el que se funda la agencia para dar soporte a los estados en materia de asilo (EASO), hasta 2013 se aprobaron una serie de normas que representaron un avance hacia el Sistema Europeo Común de Asilo, puesto que la legislación comunitaria sobre protección internacional continuaba sin ser aplicada de forma coherente en el conjunto de la UE y que componen el SECA:

- La Directiva sobre procedimientos de asilo revisada (2013/32) que pretende facilitar la adopción de decisiones más justas, rápidas y acertadas.
- La Directiva sobre condiciones de acogida revisada (2013/33) garantiza la existencia de condiciones materiales de acogida (por ejemplo, alojamiento) humanitarias para las personas solicitantes de protección internacional en toda la UE y el total respeto de los derechos fundamentales de las personas interesados. Esta directiva es la que más afecta a lo tratado en este Libro Blanco.
- La Directiva sobre requisitos revisada (2011/95) aclara los motivos que pueden dar lugar a protección internacional, con lo que fortalece las decisiones sobre asilo. Además, mejorará el acceso de las personas beneficiarias de protección internacional a los derechos y las medidas de integración.
- El Reglamento de Dublín III (2013/604) refuerza la protección de las personas solicitantes de protección internacional durante el proceso de determinación del Estado responsable de examinar la solicitud y aclara las reglas por las que se rigen las relaciones entre estados.
- El Reglamento Eurodac (Dactiloscopia Europea) revisado (2013/603) proporciona herramienta a los cuerpos de seguridad con el fin de prevenir, detectar o investigar los delitos más graves como los de asesinato o terrorismo.
- Reglamento por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) (2010/439)

Después de esta segunda fase, la puesta en marcha de 40 procedimientos de infracción contra varios Estados miembros en septiembre de 2015 por no aplicar plenamente la legislación del Sistema Europeo Común de Asilo. En este contexto, la Comisión Europea lanzó sus propuestas para reformar el Sistema Europeo Común de Asilo y anunció, el 6 de abril de 2016, el comienzo del proceso de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo

con el fin de crear un sistema más equitativo, eficiente y sostenible⁷. Más allá de la retórica habitual de la Unión Europea acerca del compromiso con las personas refugiadas, la cúpula comunitaria debe afrontar el proceso de construcción de un nuevo Sistema Europeo Común de Asilo con consensos débiles en cuestiones centrales, cuando no la ausencia de consenso y la existencia de bloqueos por posiciones obstruccionistas de países como los integrantes del Grupo de Visegrado.

El 23 de septiembre de 2020 la Comisión Europea propuso un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en el contexto de una reforma más general de las normas de la UE en materia de migración y asilo. Dicha reforma del Sistema Europeo Común de Asilo tiene por objeto primero, establecer un marco común que contribuya al enfoque global de la gestión del asilo y la migración; segundo, hacer que el sistema sea más eficiente y resistente a la presión migratoria; tercero, eliminar los factores de atracción, así como los movimientos secundarios; cuarto, luchar contra los abusos y prestar un mayor apoyo a los Estados miembros más afectados. En definitiva, la propuesta establece un marco europeo común global para la gestión del asilo y la migración, que incluye varias propuestas legislativas.

Centrándonos en las condiciones de acogida, para garantizar unas condiciones de vida dignas a las personas solicitantes de protección internacional que se encuentren a la espera de una decisión, se deben cubrir sus necesidades básicas. Ya la primera directiva sobre acogida de 2003 contempla determinadas condiciones de acogida a solicitantes de protección internacional mientras esperan que se estudie su solicitud, asegurando el acceso a determinadas condiciones materiales de acogida que incluyen alojamiento, alimentación, vestido, asistencia sanitaria y empleo, además de atención médica y psicológica, asistencia jurídica específica y escolarización de menores, entre otras.

La nueva Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban las normas para la acogida de solicitantes de protección internacional, hace referencia en su articulado a las siguientes cuestiones:

- Residencia y libertad de circulación (art. 7)
- Familias (art. 8)
- Reconocimiento médico (art. 9)
- Escolarización y educación de los menores (art.10)
- Empleo (art. 11)
- Formación profesional (art. 12)
- Normas generales en materia de condiciones de acogida y atención sanitaria (art. 13)
- Modalidades de las condiciones de acogida (art. 14)
- Atención sanitaria (art. 15)

⁷ Se puede consultar la reflexión y posición de CEAR sobre este nuevo proceso en el siguiente documento: <https://www.pear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>

De modo específico la Directiva 2013/33 reúne obligaciones para los Estados, admitiéndose, por primera vez, unas disposiciones comunes detalladas sobre la detención de solicitantes de protección internacional, con el fin de asegurar el absoluto respeto de sus derechos fundamentales. Precisamente, incluye una lista exhaustiva de motivos de detención que ayudará a evitar las detenciones arbitrarias y que reduce la detención al período más breve posible; también restringe la detención de las personas vulnerables, en particular menores; además, incluye importantes garantías legales, tales como el acceso a una asistencia jurídica gratuita y la correspondiente información por escrito tras la presentación de un recurso contra una orden de detención; asimismo, introduce unas condiciones específicas de acogida en los centros de detención, como el acceso al aire libre y las posibilidades de asistencia jurídica, y contacto con organizaciones no gubernamentales y familiares.

Es necesario explicitar, por último, que la atención a beneficiarios de protección internacional que se realiza en el marco del sistema de acogida de protección internacional está sujeta a las obligaciones internacionales de todo este marco normativo y, en concreto, a las normas especificadas en las Directivas que componen el SECA, especialmente la Directiva sobre Acogida.

En el contexto de una reforma más general de las normas de la Unión Europea en materia de migración y asilo, el 23 de septiembre de 2020 la Comisión Europea propuso un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. La propuesta establece un marco europeo común global para la gestión del asilo y la migración, que incluye varias propuestas legislativas, las cuales se unen a otras ya realizadas antes de 2016 y que están siendo debatidas en el proceso legislativo de la Unión, lo que significa que en un periodo de tiempo aún indeterminado nos enfrentaremos a una reforma del sistema de protección internacional que tendrá implicaciones en todos los niveles de actuación del sistema de protección internacional, incluido el que surja como resultado del posible proceso de descentralización en España.

CEAR valora que este pacto ha sido una oportunidad perdida pues no es un nuevo comienzo sino una continuación de la Agenda 2015 que profundiza en todo lo relativo al retorno y la externalización de la gestión migratoria. Este acuerdo no establece medidas reales y efectivas que puedan resolver la situación de los Estados del sur (Grecia, Italia y España) en materia migratoria y de protección internacional, lo que no pone solución a las dificultades relativas la reubicación de beneficiarios de protección internacional.

Según la información que suministra la propia Unión Europea, las propuestas legislativas derivadas del nuevo pacto que actualmente están en curso tienen por objeto:

- 1) sustituir el sistema de Dublín por un nuevo sistema de gestión del asilo y la migración que asigne mejor las solicitudes de asilo entre los Estados miembros mediante un nuevo mecanismo de solidaridad y garantice la tramitación oportuna de las solicitudes;
- 2) prever medidas temporales y extraordinarias para hacer frente a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo;
- 3) reforzar el Reglamento Eurodac para mejorar la base de datos de impresiones dactilares de la UE de solicitantes de asilo;
- 4) crear una Agencia de Asilo de pleno derecho (EASO);
- 5) introducir un nuevo control obligatorio previo a la entrada, que incluya pruebas sanitarias, de identificación y de seguridad, así como la toma de impresiones dactilares y el registro en la base de datos Eurodac;
- 6) sustituir la Directiva sobre procedimientos de asilo por un Reglamento modificado para armonizar los procedimientos de la UE;
- 7) sustituir la Directiva relativa a los requisitos de asilo por un Reglamento para armonizar las normas de protección y los derechos de los solicitantes de asilo;
- 8) reformar la Directiva sobre las condiciones de acogida para velar por que los solicitantes de asilo disfruten de unas normas de acogida armonizadas y dignas;
- 9) crear un Marco de Reasentamiento de la UE permanente.

2.3. LA LEY DE ASILO ESPAÑOLA

El asilo en España se rige, como ya hemos indicado anteriormente, por la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. La ley 12/2009 tiene como objeto "establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, así como el contenido de dicha protección internacional". La legislación española, mediante esta ley, establece, además de la condición de refugiado en su artículo 3 (desarrollando la establecida en la Convención de Ginebra), el derecho a la protección subsidiaria, siendo aquel que se dispensa, según su articulado,

a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley, y que no pueden o, a causa de dicho

riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley. (Ley 12/2009, art. 4)

La concesión del derecho de asilo o de protección subsidiaria implica el reconocimiento a la persona refugiada de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra, de los que destacamos el acceso a la información sobre los derechos y obligaciones en una lengua que le sea comprensible; la autorización de residencia y trabajo permanente; el acceso a los servicios públicos de empleo, a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a la asistencia social y los servicios sociales, entre otros (artículo 36.1). Estos derechos obligan por tanto a garantizar el acceso a los sistemas de protección social de todos los niveles de la administración, pues “con el fin de facilitar la integración de las personas con estatuto de protección internacional, se establecerán los programas necesarios, procurando la igualdad de oportunidades y la no discriminación en su acceso a los servicios generales” (art. 36.2).

No solo eso, el artículo 36.4 afirma que

en casos específicos, debido a dificultades sociales o económicas, las Administraciones Públicas podrán poner en marcha servicios complementarios a los sistemas públicos de acceso al empleo, a la vivienda y a los servicios educativos generales, así como servicios especializados de interpretación y traducción de documentos, ayudas permanentes para ancianos y personas con discapacidad y ayudas económicas de emergencia. (art. 36.4)

Es decir, la legislación española, en coherencia con los marcos normativos internacional y europeo, por un lado garantiza unas condiciones de acogida mínimas a las personas solicitantes de protección internacional y, por otro, otorga un nivel máximo de protección a las personas con estatuto de protección internacional, posibilitando la existencia de servicios y programas especializados no solo para la etapa de solicitante de protección internacional sino también cuando se ha resuelto positivamente su solicitud.

La Ley 12/2009 establece en su título II las reglas procedimentales para el reconocimiento de la protección internacional, desde su presentación hasta su correspondiente resolución, determinando las condiciones de acogida de las personas solicitantes. Además, contempla la intervención del ACNUR en el procedimiento de solicitud y en la tramitación de la protección internacional. El Título III decreta el mantenimiento de la unidad familiar de las personas beneficiarias de protección internacional, haciendo extensible el derecho de asilo o de protección subsidiaria, además de la reagrupación familiar sin la necesidad de solicitar dicha extensión siempre que las personas beneficiarias sean de nacionalidad distinta a la persona titular del estatuto de protección internacional. El Título IV establece las causas y motivos por los que se cesa o se revoca el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria y sus respectivos procedimientos. Finalmente, el Título V determina el régimen de protección internacional para los menores y las personas vulnerables.



Figura 17. Legislación y normativas de asilo internacional, europea y nacional

LEGISLACIÓN DE ASILO

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en Ginebra el 28 de julio de 1951, y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Instrumento de Adhesión de 22 de julio de 1978 (BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978).

Unión Europea

Directiva de procedimientos

- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (Diario Oficial de la Unión Europea L 180/60, de 29 de junio de 2013)

Directiva de acogida

- 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 (texto refundido)

Reglamento de Dublín III

- Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Diario Oficial de la Unión Europea L 180, de 29 de junio de 2013).

Otras

- Reglamento (UE) no 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre el establecimiento de "Eurodac" para la comparación de huellas dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) no 604/2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac por parte de las autoridades policiales de los Estados miembros y Europol for Law con fines de aplicación y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.o 1077/2011 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos a gran escala en el espacio de libertad, seguridad y justicia.
- Acuerdo Europeo nº 31 sobre exención de visados para los refugiados, hecho en Estrasburgo el 20 de abril de 1959. Instrumento de Ratificación de España de 2 de junio de 1982 (BOE núm. 174, de 22 de julio de 1982).

España

- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
- Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.
- Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida.
- Texto consolidado del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (modificado por RD 865/2001, de 20 de julio, y por el RD 2393/2004, de 30 de diciembre).

2.4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE ACOGIDA EUROPEOS

Los marcos normativos de protección internacional tienen su correlato en los sistemas nacionales de acogida y asilo, en los que se integran diferentes dispositivos y acciones dirigidos a la cobertura de necesidades básicas, integración social; prestaciones y servicios de atención social, jurídica, sanitaria, laboral y otros en función de cada contexto nacional y del enfoque particular del modelo. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en su informe *Overview of the organisation of reception systems in EU+ countries* (actualizado a 13 de enero 2022)⁸, recoge la información sobre los sistemas de acogida de 29 países de la Unión Europea y algunos países del Espacio Económico Europeo (a los que llama UE+, se puede ver la tabla resumen del informe en el Anexo I). Este informe proporciona una descripción completa de los sistemas de acogida organizada en cinco categorías: 1) autoridad competente de la acogida, 2) gestión del sistema de acogida en términos de formulación de políticas, gestión de capacidad y operación diaria de las instalaciones, 3) división del itinerario de acogida en fases, 4) distribución en el territorio y criterios de asignación de plazas en centros de acogida a las personas solicitantes de protección y 5) tipología de instalaciones.

A continuación, se sintetizan y analizan las principales aportaciones del mencionado informe de EASO de acuerdo con las categorías de análisis que nos interesan especialmente: la autoridad competente; la existencia de fases en el modelo de acogida; el enfoque del modelo de acogida; y los criterios de distribución territorial y/o asignación del lugar de acogida.

2.4.1. Autoridades competentes

La designación de la autoridad competente de cada país se ve influida por el sistema de gobierno de cada estado y su modelo de organización territorial de la administración. En los 29 estados estudiados existen tres modelos de atribución de las competencias en materia de acogida de protección internacional:

- Centralizada: la competencia es de algún órgano del estado.
- Compartida: la competencia se comparte entre órganos del estado y de las administraciones territoriales: provincias, regiones, estados federados, comunidades autónomas...
- Descentralizada: la competencia se atribuye a órganos de las administraciones territoriales.

⁸ Se puede descargar en <https://euaa.europa.eu/publications/overview-organisation-reception-systems-eu-countries>

La mayoría de los países de la Unión Europea, hasta 25 de 29, mantienen un modelo centralizado y designan como autoridad competente en materia de protección internacional a uno o varios órganos siempre de nivel estatal. En 3 países, Austria, Italia y Suiza, participan entidades tanto estatales como regionales en un modelo compartido de competencias en materia de acogida. Alemania, una república federal, es el único país europeo que tiene un modelo completamente descentralizado, en el que las autoridades de acogida son los estados federales (Länder),

Un análisis comparativo de los países recogidos en la tabla muestra que mientras la formulación de políticas y la gestión de la capacidad suelen estar centralizadas, la organización del funcionamiento diario de las instalaciones puede tener enfoques centralizados, mixtos y descentralizados.

Tabla 2. Autoridades competentes de los sistemas de acogida de la UE+

AUTORIDAD COMPETENTE	PAÍSES
Centralizada	Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Chequia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia
Compartida	Austria, Italia, Suiza
Descentralizada	Alemania

2.4.2. Fases del proceso de acogida

El modelo mayoritario (21 países) es el de organización del proceso de acogida en diferentes fases. Solo ocho países de los analizados no dividen el itinerario de acogida en etapas con diferentes objetivos y actuaciones: Bulgaria, Croacia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Rumania, Eslovenia.

Tabla 3. División en fases del proceso de acogida (países UE+)

PROCESO DE ACOGIDA	PAÍSES
División en fases	Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Chequia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza
Proceso único sin fases	Bulgaria, Croacia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Rumania, Eslovenia

Los países que dividen el proceso de acogida en fases suelen organizarlo en dos etapas principales: una de primera acogida y una fase de seguimiento posterior. La lógica de esta división es diferente en cada país y responde a las lógicas nacionales.

Las formas de organizar el proceso son diversas, aunque se pueden identificar algunas prácticas compartidas por varios países: centros de llegada o primera acogida; diferenciación de las actuaciones entre solicitantes y beneficiarios de protección internacional, correlación con el procedimiento de asilo. Tal y como se describe en el informe de EASO, algunos países han establecido centros de llegada en los cuales intervienen diferentes actores involucrados en el proceso de acogida, facilitando el inicio del proceso, la comunicación, la recogida de información, y la identificación del destino más adecuados para cada solicitante. Es el caso de Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos y Noruega.

En otros países se organiza una fase de primera acogida que incluye el período de los procedimientos de identificación y registro y que puede durar desde pocos días hasta varias semanas, que no tiene que estar unida a un centro específico de recepción de la persona solicitante. En España, el sistema de acogida incluye una fase inicial de evaluación y derivación con una duración máxima de 30 días. Otros países que establecen una fase inicial son Croacia, Chipre, Francia, Irlanda, Italia, Malta, Noruega, Polonia, Eslovaquia y Suecia. Este modelo, y también en el caso anterior de los centros de llegada, otorga una gran importancia a una buena recepción, a la orientación e información y al análisis y diagnóstico de cada caso para su derivación a los equipamientos del sistema de acogida.

Después de esta primera acogida, las personas solicitantes de protección internacional acceden a una fase de acogida que suele durar hasta la resolución definitiva de su solicitud en función de la cual se pone en marcha el retorno, el reasentamiento o la integración en el país de acogida. Otro modelo, minoritario, es el de Alemania y Suiza, países en los que los y las solicitantes permanecen en la primera acogida hasta que se toma una decisión definitiva sobre su solicitud y que es considerada una tercera fase. En algunos países, como en Bélgica, Italia, los Países Bajos y Noruega, la propia acogida se divide en tres fases. Por otro lado, es frecuente que los solicitantes cuya solicitud ha sido rechazada permanecen en la fase de acogida hasta que se toma una decisión final sobre su apelación.

Por último, tal y como indica el Informe de EASO, se debe destacar que la división de estas fases en cada país no siempre es clara en la práctica, y no todos los y las solicitantes se incorporan a ellas en orden cronológico.

2.4.3. Enfoque del modelo en relación con la integración

La mayoría de los 29 países descritos por EASO proporciona la cobertura de necesidades básicas (alojamiento y manutención), pero no prevé la realización de actividades de integración. Basándose en la información recogida por EASO, el análisis revela que:

- 19 países no prevén la integración sino solo la cobertura de necesidades básicas (alojamiento y manutención). (también se han incluido en este grupo aquellos países para los que no hay información específica sobre actividades de integración en el informe).
- 6 países incorporan actividades cuya finalidad es la integración social desde la acogida (actividades sociales, fomento de una vida independiente, adquisición de la lengua y normas locales, etc.).
- 4 países incorporan en el sistema de acogida actuaciones cuyo objetivo es la integración solo después de ser reconocido el asilo. En el resto de los casos no se contemplan actuaciones específicas dentro del sistema de acogida, sino que acceden a los sistemas de atención y protección como el resto de ciudadanía.

Tabla 4. Enfoque del modelo de acogida (países UE+)

ENFOQUE DEL MODELO	PAÍSES
Solo cobertura de necesidades básicas (alojamiento y manutención) (*)	Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Republica Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia, Suecia, Suiza
Integración desde la acogida	<ul style="list-style-type: none"> - Croacia (mención a "actividades sociales") - Irlanda (alojamiento individual fomentando una vida independiente dentro de la comunidad) - Italia (Sistema de Acogida e Integración para solicitantes, menores no acompañados y beneficiarios) - Letonia (adquisición de la lengua y otras actividades de integración) - Países Bajos (aprendizaje de las normas holandesas) - España
Actividades Integración en el sistema de acogida solo después del reconocimiento de asilo	<ul style="list-style-type: none"> - Francia (Centros de acogida e integración de refugiados) - Grecia (Programa ESTIA 2021 - Apoyo de Emergencia a la Integración y Alojamiento) - Noruega (Centros de Integración para beneficiarios) - Eslovaquia (Centro de Integración para beneficiarios)

(*) En este apartado están incluidos aquellos países en los que hay mención específica de que la finalidad del sistema es solo cobertura de necesidades básicas, aquellos en los que la integración es competencia de otros órganos fuera del sistema de acogida y también aquellos en los que no hay información específica sobre actividades de integración

2.4.4. Distribución y asignación de lugares de acogida

Con el objetivo de equilibrar la distribución de las personas solicitantes en las diversas regiones del país, en algunos países europeos existen sistemas de distribución que van más allá de la disponibilidad de plazas en los dispositivos de acogida o bien por regiones (según la organización territorial del país). Es el caso de Austria, Francia, Alemania, Italia y Suiza.

Tabla 5. Sistemas de distribución en el territorio (países UE+)

CRITERIOS DE ASIGNACIÓN/DISTRIBUCIÓN	PAÍSES
Según población del territorio	Austria, Francia, Alemania, Italia, Suiza
Según capacidad del sistema (disponibilidad de plazas, perfil, etapa, instalaciones, etc...)	Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Chequia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia
Se tiene en cuenta necesidades individuales	Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Grecia, Hungría, Luxemburgo, Noruega
No se distribuyen	Letonia

El principal criterio de distribución suele ser la población del territorio local, aunque suele complementarse con otros criterios. Ejemplos de distribución territorial en función de la población son el caso del reparto por provincias de Austria, de cada cantón en Suiza o de cada región o municipio en Italia. En Alemania la cuota de cada estado federal se calcula teniendo en cuenta la población de cada Länder junto con la cuantía de sus ingresos fiscales. En Francia se combinan tres criterios: PIB por habitante, tasa de desempleo y capacidad de acogida de la región.

Otra modalidad para identificar el lugar de acogida de la persona solicitante en el territorio es la asignación de una plaza de acogida, lo cual implica la asignación a un centro de acogida específico sin tener como criterio principal el territorio donde pueda ubicarse. Es el tipo de distribución en el territorio que utiliza la mayoría de los países de la Unión europea: Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Suecia, Eslovaquia, Eslovenia, España. En estos casos, la asignación se basa en criterios basados en la capacidad del sistema, como la disponibilidad de plazas, el perfil de la persona solicitante, el procedimiento de asilo y el tipo de instalaciones. En algunos países se tiene en cuenta varios criterios a la vez, incluyendo en algunos casos también las necesidades individuales de la persona solicitante.

CAPÍTULO III. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ESPAÑOL

3.1. CONTEXTUALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA ACTUAL

Tal y como hemos visto, el derecho de asilo está regulado por el derecho internacional y es una obligación de los estados. Existe un amplio desarrollo del derecho internacional de derechos humanos (artículo 14 de la Declaración de Derechos Humanos o el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2007). En el caso español, el derecho de asilo está recogido en la Constitución Española de 1978, en su artículo 13.4. En el mismo año, España había ratificado la Convención de Ginebra de 1951 que establece los derechos de las personas refugiadas, así como las obligaciones de los estados para su protección.

En 1984 se aprobó la primera ley reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado en España (Ley 5/1984), cuya última modificación es la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Es importante destacar que desde entonces no se ha procedido al desarrollo reglamentario de la ley con lo que eso dificulta para el cumplimiento de las garantías del ejercicio de derechos. A ello se une la falta de transposición del contenido de las directivas europeas en materia de protección internacional, en aras de una propuesta de modificación del sistema europeo común de asilo por parte de la Comisión Europea en 2016 que está siendo de nuevo revisada a tenor de las propuestas introducidas en el nuevo pacto de migración y asilo del año 2020.

La regulación de la protección internacional en nuestro ordenamiento jurídico contempla dos dimensiones fundamentales. Primero, el procedimiento para la concesión del derecho de asilo o del derecho a la protección subsidiaria, con la definición de las reglas procedimentales para el reconocimiento, o en su caso cese y revocación, de la protección internacional. Segundo, las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional. Estas dos dimensiones se reflejan en la distribución competencial de la materia de asilo en dos Ministerios. Por un lado, el Ministerio del Interior, de quien dependen los órganos competentes para la instrucción y determinadas decisiones en torno a la tramitación de las solicitudes; y por otro, el Ministerio competente en materia de acogida de protección internacional, que actualmente es el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y determina “los servicios sociales y de acogida específicamente destinados a las personas solicitantes de protección internacional” (Ley de Asilo, art. 30.2).

En concreto y en la actualidad, la Secretaría de Estado de Migraciones-SEM es el órgano encargado de desarrollar la política en materia de extranjería, inmigración y emigración del gobierno de España. Dentro de ella, corresponde a la Dirección General de Programas de Protección Internacional y Atención Humanitaria la planificación, desarrollo y gestión del Sistema Nacional de Acogida integral e inclusión de personas solicitantes de asilo, refugiadas y otras beneficiarias de protección internacional, en su caso apátridas y personas acogidas al régimen de protección temporal.

Con relación al procedimiento, la Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio del Interior, es el órgano competente para la tramitación de las solicitudes de protección Internacional. La Subdirección General de Protección Internacional, dependiente de la Dirección General de Política Interior, es el órgano especializado que se encarga de la instrucción y tramitación de los procedimientos en materia de protección internacional (estatuto de refugiado/a y protección subsidiaria), así como del reconocimiento del estatuto de apátrida. La propuesta de resolución sobre el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria es elevada a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior, compuesto por un representante de cada uno de los Ministerios con competencia en política exterior e interior, justicia, inclusión y migraciones e igualdad. El representante en España de ACNUR es convocado a las sesiones de la CIAR (art. 35.1). Igualmente, en caso de denegación de la protección internacional, podrán proponer que se autorice su estancia o residencia en España por razones humanitarias, determinada por la normativa de extranjería.



Figura 18. Esquema del procedimiento de solicitud de protección internacional

Las personas que desean solicitar protección internacional en España pueden hacerlo en frontera, en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), en el territorio o en las representaciones diplomáticas en el exterior. A su vez, el artículo 38 de la Ley 12/2009 establece que para atender los casos que se presenten fuera del territorio nacional, los embajadores de España podrán promover el traslado a nuestro país para hacer posible la presentación de su solicitud, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la representación diplomática y corra peligro su integridad física. La Ley prevé que se establecerán reglamentariamente las condiciones del traslado, si bien no existe hoy en día desarrollo reglamentario, lo que se ha utilizado para que el artículo 38 se venga aplicando de manera muy restrictiva desde la entrada en vigor de la Ley 12/2009. Se debe destacar especialmente la situación de la frontera sur, en Ceuta y Melilla, donde existen muchas dificultades para realizar la solicitud en la frontera terrestre y existen prácticas de “devoluciones en caliente” que vulneran las normativas internacional, europea y española. Para algunas nacionalidades (Siria, Palestina, Gambia y Camerún) la existencia de “visados de tránsito aeroportuario” dificulta el acceso al procedimiento. Existen “salas de inadmisión de fronteras” en puertos y aeropuertos internacionales, donde las personas solicitantes permanecen hasta 4 días hábiles en condiciones inadecuadas.

En caso de denegaciones de la solicitud, se pueden interponer dos tipos de recursos, ambos sin efectos suspensivos de la orden de expulsión: el recurso de reposición: recurso en vía administrativa (si la solicitud es inadmisibile) o el recurso judicial ante la Audiencia Nacional (si a solicitud es rechazada).

En 2016, la Generalitat de Cataluña interpuso varios recursos de carácter contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid contra las convocatorias de subvenciones de asilo del Gobierno de España para la financiación de programas gestionados por entidades especializadas, reclamando las competencias en materia de integración de personas migrantes. El mencionado Tribunal resolvió a favor de la recurrente estableciendo que las actuaciones relacionadas con la integración de personas inmigrantes son competencia de las comunidades autónomas, sin diferenciar entre personas migrantes y refugiadas o solicitantes de protección internacional, una cuestión fundamental en esta materia.

La sentencia abre la puerta a la posible descentralización del sistema de acogida y protección internacional en aquellas acciones del itinerario que tengan que ver con la integración social. Este nuevo escenario, sumado a la necesidad de revisar la funcionalidad del sistema de acogida actual, nos ha llevado a poner en marcha distintas iniciativas en CEAR, que dinamicen la reflexión interna de la organización y cuyo fruto sea un conjunto de aportaciones y propuestas que contribuyan a la formulación de

un nuevo modelo de acogida en España. Entre esas iniciativas destaca la elaboración del presente Libro Blanco del sistema de acogida integral e inclusión social de asilo y protección internacional en España.

3.1.1 Las condiciones de acogida y la atención integral

En relación con las condiciones de acogida, en el modelo español el sistema nacional de acogida integral e inclusión de personas solicitantes de asilo, refugiadas y otras beneficiarias de protección internacional, se basa en el principio de dignidad, bajo la premisa que es necesario satisfacer las necesidades básicas de las personas en condiciones de dignidad humana y acompañarla hacia la integración y autonomía. De este modo, la finalidad del sistema es facilitar la progresiva autonomía de las personas solicitantes de protección internacional y su integración social y laboral en la sociedad de acogida, para lo cual se garantizan los servicios de integración desde las primeras fases de la solicitud de asilo. Los objetivos últimos de inclusión social y autonomía de la persona se traducen en un proceso de intervención integral en el que se articulan un conjunto de servicios y actividades que va más allá de la atención sectorial (jurídica, social, psicológica, laboral...).

Una vez entró en vigor la primera ley de asilo en 1984, se puso en marcha el sistema de acogida de protección internacional. Ya entonces se diseñó un sistema multiactor: organismos estatales, dispositivos de gestión pública y organizaciones no gubernamentales (ONGs) que aun gestionan dispositivos y servicios de acogida. Además, el desarrollo del sistema ha favorecido la cooperación con otros organismos internacionales, como ACNUR, OIM, administraciones locales y autonómicas, tejido asociativo local, asociaciones de vecinos y vecinas, empresas, universidades y otros agentes sociales.

El Sistema Nacional de Acogida Integral e Inclusión de protección internacional español⁹ es de competencia estatal y depende directamente del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Su gestión se lleva a cabo a través de la Secretaría de Estado de Migraciones- SEM, concretamente, de la Dirección General de Programas de Protección Internacional y Atención Humanitaria, que es el órgano responsable de la planificación, desarrollo y gestión del sistema nacional de acogida integral e inclusión de personas solicitantes de asilo, refugiadas y otras beneficiarias de protección internacional y, en su caso, apátridas y personas acogidas al régimen de protección temporal, en coordinación con la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social.

⁹ El nombre completo del sistema es: Sistema Nacional de Acogida integral e inclusión de solicitantes de asilo, refugiados y otros beneficiarios de protección internacional, en su caso apátridas y personas Acogidas al régimen de protección temporal. Nos referiremos habitualmente a él como Sistema de acogida de protección internacional por facilitar su mención.

La red de acogida está conformada con centros propios, Centros de Acogida de Refugiados (CAR), y con la colaboración con entidades sin ánimo de lucro que gestionan diversos servicios y dispositivos, entre ellos centros y pisos de acogida temporal. El sistema de acogida se financia a través de subvenciones públicas que determinan las actividades a financiar y fijan las condiciones de justificación de los fondos. La normativa está desarrollada en el Manual de Justificación de los proyectos subvencionados por la Dirección General de Programas de Protección Internacional y Atención Humanitaria. Las ONGs especializadas han formado parte del sistema de asilo desde su inicio, en alianza y colaboración con la Administración pública, como representación de la sociedad civil. La incorporación de distintos agentes sociales al sistema de acogida aporta un valor añadido que da como resultado un sistema con mayores fortalezas, participativo, e integrador, y que garantiza la transparencia, eficacia y eficiencia del sistema.

• Atención a grupos vulnerables

La atención especializada a grupos vulnerables es recogida en la ley 12/2009, de 30 octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria que define una serie de supuestos especiales para personas en situación de especial vulnerabilidad. En su artículo 46.1, se identifica una serie de grupos vulnerables: menores, niños y niñas no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos. No existe un protocolo que establezca un procedimiento para la identificación de las personas que puedan pertenecer a estos grupos, solo la definición de estos conforme a la Directiva de acogida.

La persecución por motivos “de género u orientación sexual” es recogida en la Ley de Asilo como causa de protección internacional. Además, la ley cita a agentes no estatales “de persecución o causantes de daños graves”, reconociendo de este modo la persecución en el ámbito privado. Las personas víctimas de trata pueden contar con recursos especializados financiados por el Estado.

La atención a niños y niñas no acompañadas no cuenta con una recepción y acogida específicos para ellos en el sistema de acogida de protección internacional y son derivados al sistema de protección de menores, con la única excepción de los casos sobre los que hay indicios de minoría y decreto de mayoría de edad, que permanecen en el sistema, y también sobre los que se solicita repetición o se recurre el resultado de las pruebas de edad. Para la determinación de la edad se realizan pruebas médicas radiológicas, pero estas resultan imprecisas y son muy criticadas. El mismo Comité de Derechos del Niño se expresó en contra de las pruebas en 2018. Durante el proce-

diminuto de determinación de la edad, las niñas y los niños han de ser tratados como menores, por el principio del beneficio de la duda, y se nombra representante legal con el fin de velar por sus derechos e interés superior.

Según el Registro de MENAS que depende de la fiscalía General del Estado, en España había inscritos 9.030 a 31 de diciembre de 2020, frente a los 12.417 registrados en la misma fecha del año anterior. Algunas Comunidades Autónomas más afectadas (Andalucía, País Vasco y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) han visto sus servicios saturados. El número de solicitudes de niños y niñas no acompañados es muy reducido, pero es necesario mejorar la formación especializada para la detección de perfiles susceptibles de protección internacional dentro de este grupo vulnerable.

3.1.2. Líneas de actuación y programas

El modelo de acogida español se organiza en tres fases orientadas a la autonomía de la persona: primera acogida, acogida temporal, e inclusión. Los servicios de acogida y de inclusión tienen un carácter especializado e interdisciplinar. El catálogo de servicios y ayudas incluye acogida y alojamiento, intervención social, aprendizaje del idioma, atención psicológica, asistencia jurídica, traducción e interpretación y orientación laboral para la búsqueda de empleo. Desde el 1 de enero de 2021, únicamente se incorporan a la fase de inclusión quienes hayan sido reconocidos como beneficiarios de protección internacional.



Figura 19. Proceso de acogida de protección internacional en España

Durante el tiempo que la persona solicitante de protección internacional está incorporada al proceso de acogida los equipos técnicos interdisciplinares diseñan y desarrollan, junto con cada persona acogida, un itinerario personalizado orientado a lograr los objetivos de autonomía y de inclusión.

El sistema español es bastante garantista y existe un importante reconocimiento de derechos a los solicitantes de protección internacional con los que se comienza a trabajar desde una perspectiva de inclusión social (educación, salud, cobertura de necesidades básicas...). Aun así, algunos de estos derechos están limitados, por ejemplo, la autorización de trabajo. Una vez concedido algún tipo de protección internacional, las personas tienen reconocidos derechos en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía española. Sin embargo, en la práctica se dan múltiples dificultades en el acceso a los mismos. Los programas y servicios ofrecidos por las entidades subvencionadas incluyen atención especializada en acogida e inclusión, y cuentan con equipos de profesionales interdisciplinares. Los servicios incluyen atención psicológica, servicio jurídico, intervención social, aprendizaje de idiomas y asesoramiento para el empleo. Presentamos los principales ámbitos de actuación.

• Educación

Las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional pueden acceder a la educación pública obligatoria (de 6 a 16 años) en las mismas condiciones que las nacionales.

El sistema estatal de acogida facilita, durante la participación en el mismo algunas ayudas vinculadas al acceso de la Educación tales como: material escolar y matrícula y tasas de examen de estudios reglados, uniforme, seguro escolar, cuota de AMPA y, cumpliendo ciertos requisitos: comedor, transporte escolar y actividades extraescolares. Además, existe la posibilidad de ser beneficiario de ayuda de guardería en algunas situaciones excepcionales, tales como la asistencia de los padres a cursos de formación o aprendizaje del idioma en que coincidan ambos progenitores, enfermedad grave de los padres u otras situaciones de vulnerabilidad que dificulten el cuidado de los hijos en ese horario.

Asimismo, el actual sistema contempla la enseñanza de español y otras lenguas oficiales, adaptada a las necesidades y niveles específicos de las personas, desde el primer momento de su acceso al sistema. Este servicio se presta a través de organismos público y privados vinculados al sistema educativo, a los servicios de empleo o, incluso, a servicios sociales, en este caso se refiere a los primeros. La enseñanza del idioma se mantendrá durante el tiempo que la persona permanezca en el Sistema y se mantenga dicha necesidad.

• Salud

Las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional pueden acceder al sistema público de salud en las mismas condiciones que las nacionales. Además, pueden acceder a ayudas económicas con fines de carácter sanitario y también medicamentos, siempre bajo prescripción facultativa y en cumplimiento de algunos requisitos para ayudas de gafas, material ortoprotésico, algunos tratamientos y prótesis bucodentales.

• Alojamiento y cobertura de necesidades mínimas

La atención a personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional incluye la gestión de plazas de acogida en dispositivos que pueden ser bien centros o bien pisos de acogida. En diciembre de 2021 el total de plazas disponibles en el sistema era de 9.951. Según la titularidad y gestión, primero existe una red estatal de Centros de Acogida a Refugiados (CAR), de gestión pública directa, que representa menos del 5% del total de plazas del sistema en su conjunto. Segundo, hay una provisión de plazas en centros temporales de estancia o bien en pisos de acogida, en ambos casos gestionados por entidades no lucrativas (ONG) especializadas en asilo. Estas últimas representan aproximadamente el 95% del total de plazas del sistema, y son financiadas a través de subvenciones públicas por sistema de concurrencia competitiva. Además, la SEM financia los Centros de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI), uno en Ceuta y otro en Melilla, destinados tanto al colectivo citado anteriormente como a inmigrantes que acceden de forma irregular a estas Ciudades Autónomas.

Asimismo, el sistema de acogida contempla una serie de ayudas destinadas a facilitar el proceso de autonomía de las personas que tengan concedida la protección internacional, entre las que se encuentran ayudas para facilitarles vivienda una vez salen de las plazas de acogida anteriormente nombradas.

• Empleo

Las personas solicitantes de protección internacional no están autorizadas a trabajar durante los seis primeros meses desde su solicitud, y solo después de ese plazo podrán solicitar una autorización para trabajar. Sí tienen derecho a la formación laboral desde que su solicitud es admitida y pueden acceder bien a la formación ocupacional ofrecida por el Servicio Público de Empleo Estatal bien a otros servicios de formación laboral públicos o privados. Desde la primera fase de acogida se contempla la elaboración de itinerarios de inserción laboral: acciones de preformación y formación ocupacional, orientación sociolaboral, desarrollo de competencias laborales, formación

en prácticas. Además, las entidades ofrecen servicios y desarrollan actividades de intermediación laboral, prospección de ofertas de empleo, y acciones de sensibilización con empresas para la contratación de estas personas. Durante las siguientes fases del proceso de intervención con solicitantes y beneficiarios de protección internacional, se continúa con servicios de apoyo a la inserción laboral. Los servicios de empleo a beneficiarios de protección internacional se completan, en su caso, con la orientación y derivación a entidades especializadas en emprendimiento.

El aprendizaje del idioma también forma parte de los servicios del ámbito de empleo, en el marco del itinerario de inserción, aunque es una actuación transversal con otras áreas de actuación, como ya hemos mencionado en el apartado de educación. El aprendizaje de español, y el de otros idiomas cooficiales en su caso, se inicia desde la fase de acogida.

- **Asistencia jurídica**

Se presta asistencia jurídica gratuita en todas las fases del procedimiento, aunque existe margen para mejorar el acceso a la información (especialmente para niñas y niños no acompañados). El objeto de la asistencia jurídica es proporcionar el asesoramiento y asistencia legal precisos en relación con el procedimiento de protección internacional y el estatuto de apátrida en su caso. Asimismo, se atienden las consultas derivadas de la resolución de su solicitud de protección internacional, incluyendo las gestiones y el asesoramiento necesarios ante la inadmisión o denegación de la solicitud.

En caso necesario, se procederá a derivar a otras entidades o recursos externos al solicitante de protección internacional y a la elaboración de informes para otros organismos. Por último, también se incluye entre las tareas de la asistencia jurídica la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos y, en caso de identificación de víctima de trata, la aplicación del Protocolo de la SEM.

- **Reunificación familiar**

El derecho a la reagrupación familiar está recogido en los artículos 40 y 41 de la Ley de Asilo. Es necesario eliminar los obstáculos a los procedimientos de extensión familiar no previstos en la ley y que resultan en demoras de más de un año, tanto en la OAR como en las embajadas, siendo incompatible con el principio de reagrupación familiar en lo que se refiere a cumplimiento de plazos.

Los familiares de las personas con algún tipo de protección internacional reconocida a las que el Ministerio de Interior les haya concedido la extensión o la reagrupación familiar del derecho de asilo o de la protección subsidiaria, pueden tener acceso a

ayudas económicas para afrontar los gastos del viaje, traslados y estancias necesarios para la llegada a España desde el país en el que se encuentren y una vez se encuentren aquí.

3.2. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE ASILO EN ESPAÑA

El sistema de asilo en España ha atravesado distintas situaciones en los últimos años. Después de un periodo en el que sorprendía el reducido número de solicitudes de asilo en nuestro país en comparación con países homólogos europeos, en 2015 se experimentó un aumento exponencial de las llegadas de solicitantes de protección internacional y se convirtió en uno de los temas centrales de la agenda pública. A finales de 2015, al menos durante los años siguientes al conocido episodio de Aylan, tanto la sociedad civil como algunas administraciones públicas centraron su atención en los solicitantes de protección internacional, quienes hasta ese momento habían sido invisibles, lejanos, desconocidos o, cuando menos, no formaban parte de sus prioridades ni de la agenda mediática, social o política.

El aumento de solicitudes generó la necesidad de un crecimiento de las plazas disponibles en el sistema de acogida, lo que llevó a una expansión acelerada del sistema que provocó situaciones de tensión y descoordinación, en parte también por la débil dotación de recursos al conjunto del sistema. Por otro lado, en cuanto a la gestión de los flujos de solicitantes de protección internacional, su incremento llevó al borde del colapso a las oficinas responsables de la tramitación y resolución de las solicitudes de asilo. Esta situación de desbordamiento en el proceso de resolución de la solicitud de protección internacional provocó, a su vez, la dilatación de los plazos de espera de las resoluciones de los casos, y, en consecuencia, de su permanencia en los distintos momentos y fases del sistema de acogida.

Las distorsiones que provocó el crecimiento desmesurado de las solicitudes de protección internacional en el sistema de asilo se explica no solo por la falta de recursos, también se produjo a causa de múltiples carencias genéricas en los mecanismos de control de flujos migratorios: falta de una política de visados efectiva; necesidad de una mayor disponibilidad y flexibilidad de vías de migración ordenada; obstáculos en los procedimientos de reunificación familiar; carencia de acuerdos bilaterales con otros países; inexistencia de planes de movilidad laboral flexibles; y falta de mecanismos que permitan la estancia temporal apropiada por motivos humanitarios.

Con posterioridad, el Ministerio del Interior adoptó diferentes medidas para paliar el colapso y, entre otras cosas, dotó de recursos a las oficinas responsables de los trámites y

procedimientos ligados a las solicitudes de asilo y puso en marcha una herramienta informática más eficiente y eficaz para su gestión con el efecto de descongestionar, al menos en parte, el sistema. La asignación de recursos permitió reducir listas de espera, retrasos en las citas, menores plazos de resolución, etc. con un impacto positivo en el resto de los ámbitos: itinerarios de inclusión, trayectorias personales, vulnerabilidad social, actuaciones de intervención social... Después de un periodo de incremento exponencial de llegadas de solicitantes de protección internacional para el que no estaba preparado el sistema de acogida, el número se ha reducido por el cierre de fronteras como consecuencia de la pandemia.

Actualmente, el sistema de acogida se encuentra en una fase de transición en la que se está gestando una transformación y mejora que involucra su diseño, dimensión y apertura en el papel de los territorios en momentos determinados del proceso de intervención. De todo ello se deduce que una característica del fenómeno de la protección internacional es su dinamismo y el frecuente cambio en los contextos globales y locales en los que se inserta el sistema de acogida en función de situaciones externas (flujos, conflictos, rutas), y también internas en función de la visión de los diferentes equipos políticos que gestionan el mismo. El resultado es una excesiva inestabilidad en la respuesta que nuestro país da un fenómeno que es estructural y en el que asume obligaciones internacionales. Uno de los objetivos implícitos que deberíamos conseguir en el diseño de un nuevo modelo de asilo y acogida en protección internacional debería ser que el sistema esté preparado para los cambios cuantitativos y cualitativos de los flujos migratorios, y que exista un consenso que le proteja de coyunturas y vaivenes políticos.

Por último, debemos señalar que el peso del crecimiento acelerado del sistema de acogida, y posteriormente el decrecimiento y sus consecuencias, ha recaído en las entidades sociales que colaboraban históricamente con el estado español pues han sido la única alternativa suficientemente flexible para asumir el constante cambio que se ha vivido estos años. Una primera consecuencia ha sido la ruptura del equilibrio existente entre plazas de gestión de titularidad pública (aproximadamente 400) y plazas de gestión de titularidad de la iniciativa social (que estos años se ha movido en una franja entre 8.000 y 12.000 plazas), lo que ha llevado a la incorporación de nuevas entidades sociales a la gestión del sistema de acogida (actualmente se ha pasado de 3 entidades históricas a más de 20 entidades implicadas, de muy diversa índole y características). El crecimiento de plazas constante ha puesto a prueba los instrumentos legales y financieros (subvenciones a entidades) utilizados para la gestión del sistema, mostrando su inadecuación por la falta de flexibilidad en la gestión, la inestabilidad de la financiación, la falta de previsión a medio y largo plazo, y los riesgos para la viabilidad económica de las propias organizaciones que, por una cuestión de responsabilidad y compromiso, asumen riesgos de muy alto nivel.

Tal y como se explicaba anteriormente, la participación de las entidades sociales en el sistema de acogida español se ha dado desde su origen en la década de los años 80 y ha sido siempre muy valorada por diversas razones:

- Aporta agilidad y flexibilidad al sistema, aspecto que se ha visto en el proceso vivido en la etapa de crecimiento exponencial a partir del año 2015.
- Incorpora a la sociedad civil organizada en la acogida y, especialmente, en el proceso de inclusión de personas refugiadas, aunque siga siendo una responsabilidad del Estado.
- Garantiza transparencia al sistema.
- Mejora el trabajo de acogida dado el conocimiento del terreno a escala local y cercanía con el resto de las instituciones y redes territoriales.
- Genera proximidad del sistema de asilo con la ciudadanía aprovechando los mecanismos de participación social que poseen las entidades sociales.
- Ofrece posibilidad de participación ciudadana a través del voluntariado.
- Mejora la calidad, sostenibilidad, eficacia y eficiencia económica del sistema: hay una asignación correcta de recursos; aumenta el gasto finalista en la persona refugiada; no hay merma de la atención por lucro; no se disminuyen los estándares de atención para reducir costes y obtener beneficios. En ese sentido, economiza y rentabiliza el sistema.
- Aporta complementariedad al sistema, sumando programas y recursos propios o locales que mejoran y enriquecen la intervención con las personas refugiadas.

3.3. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE ACOGIDA ESPAÑOL

3.3.1 Fortalezas del sistema

- **Carácter inclusivo y garantista del sistema de acogida cuya finalidad es la integración social**

Es necesario poner en valor que los principios básicos del modelo actual son la integración y la inclusión social desde el primer día que la persona comienza su proceso de acogida en el sistema, independientemente de la previsión que pueda existir respecto a su resolución favorable o denegación. La integración e inclusión social son entendidas como la incorporación a la sociedad de acogida en igualdad de condiciones, la participación en la vida económica, social y cultural y el disfrute de condiciones de vida y bienestar con los mismos derechos y deberes que el resto de la ciudadanía.

En este sentido, el sistema español es muy garantista desde el primer momento en el que la persona solicitante de protección internacional toma contacto con el país de acogida. El sistema parte de la premisa de que acoger no implica simplemente facilitar alojamiento y manutención, sino que se define como un conjunto de actuaciones dirigidas a potenciar la autonomía, la dignidad y el bienestar de todas las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas.

Existe un riesgo de que, dadas las circunstancias actuales (crisis económicas previa acentuada por la pandemia, crecimiento exponencial del número de solicitantes, indefinición del proceso de descentralización...), estos principios se vean quebrados o sean meramente declarativos y que la finalidad del sistema se vea reducida a la cobertura de necesidades básicas del conjunto de solicitantes en los términos mínimos que recoge la Directiva europea de acogida - las condiciones materiales de acogida-. O, incluso, se focalice en unos pocos perfiles con criterios como los de la probabilidad de que sea concedido el estatuto de refugiado u otras formas de protección, o personas que presenten algún tipo de vulnerabilidad social, económica o en salud adicional a la que ya conlleva el hecho de ser solicitante de protección internacional.

• Atención integral por equipos interdisciplinares en servicios especializados

Una de las fortalezas más importantes del sistema actual ya que la atención a las personas solicitantes de protección internacional se realiza por servicios especializados dependientes del programa estatal que cubren las necesidades específicas relacionadas con las situaciones derivadas del asilo y se complementan con los servicios generales y con las iniciativas comunitarias. Es decir, existen tres niveles diferenciados de intervención que deben mantenerse:

- Servicios especializados (los cubiertos hasta ahora por el Estado y las ONGs especializadas en asilo)
- Servicios generales de atención (sociales, empleo, salud...)
- Acciones comunitarias desarrolladas por el tejido social organizado y/o la ciudadanía.

Constatamos el riesgo de que si se diese un proceso de descentralización esta estructura no se mantenga y que la atención especializada a las personas solicitantes de protección internacional mediante equipos interdisciplinares pueda verse diluida en los programas que llevan adelante los servicios sociales generales. Este riesgo iría en contra de los aprendizajes y las buenas prácticas propuestas por los organismos internacionales (como Naciones Unidas) en el enfoque integral de atención en protección internacional, en el que subraya que los beneficiarios de protección muestran nece-

sidades específicas creadas por la migración forzada y que son precisos sistemas de atención especializada a esas necesidades, en el marco del enfoque centrado en las necesidades y de soluciones duraderas.

Por otro lado, la intervención que se realiza actualmente en el marco del programa de protección internacional es una atención integral llevada a cabo por equipos interdisciplinarios. Dentro del programa se identifican una serie de pilares importantes en la inclusión que se traducen en ámbitos de la intervención: atención psicológica, servicio jurídico, intervención social, orientación para el empleo, vivienda, aprendizaje del idioma y educación, y estos pilares o ámbitos de intervención se trabajan en equipos interdisciplinarios que coordinan las diversas acciones. A ello se une la incidencia sociopolítica y la sensibilización al conjunto de la sociedad. También se ha identificado el riesgo de que esta estructura no se mantenga bien por el recorte de recursos, bien por las consecuencias de un incierto proceso de descentralización que debería de mantener estas bases de coordinación y especialización: niveles de intervención diferenciados, equipos interdisciplinarios con servicios coordinados entre sí, atención integral.

- **Modelo de colaboración con las entidades sociales y larga experiencia de estas.**

Las entidades que gestionan los programas del servicio de acogida atesoran una larga experiencia (en el caso de CEAR, Cruz Roja y ACCEM desde hace décadas, las dos primeras desde el inicio del sistema en el año 82 y ACCEM desde los años 90). La corresponsabilidad de las administraciones públicas y los agentes sociales ha primado a lo largo de años de desarrollo del sistema de acogida de protección internacional con una participación activa de las organizaciones sociales especializadas gestoras de programas en el diseño, gestión y evaluación.

La continuidad de los responsables y equipos técnicos de las administraciones públicas junto con los de las entidades sociales y sus equipos ha asegurado un saber hacer técnico; conocimiento específico de procedimientos, metodologías, gestión, asentamiento en el territorio...; conocimiento de los interlocutores que participan en el sistema y los entornos comunitarios y buenas relaciones con las administraciones locales. Las entidades son referentes en asilo para las personas atendidas, para otras organizaciones y administraciones, organismos internacionales, instituciones estatales y europeas, y también para la sociedad en su conjunto. Es necesario mantener todas estas capacidades del sistema aportadas por las entidades sociales como consecuencia de su alta profesionalización y también de su naturaleza, pues no tienen finalidad lucrativa, lo que deriva en una forma de compromiso social que asegura la aplicación de un enfoque de derechos necesario para la coherencia de las políticas

públicas con los compromisos internacionales, cuestión que otro tipo de actores, como las empresas privadas, no incorporan del mismo modo en su desempeño.

Las entidades sociales son un instrumento para la acción solidaria y la participación de la sociedad civil en el sistema de acogida, sobre todo por tres vías: el voluntariado en sus distintas formas (promoción del voluntariado en la entidad, voluntariado corporativo); la sensibilización y toma de conciencia de la sociedad del fenómeno de las migraciones forzadas y del derecho de asilo; y el trabajo en red con otros agentes de la sociedad civil que participan así en la protección internacional: asociaciones y tejido social, redes comunitarias, empresas, organizaciones sindicales, etc. El voluntariado, especialmente, ha sido para miles de personas una vía de participación privilegiada, posibilitada por la participación de las entidades sociales en la gestión del sistema.

Otro de los beneficios de la participación de las entidades es que posibilita y favorece la participación social y ciudadana de los destinatarios en el sistema (por ejemplo, en lo relativo a reclamaciones, colaboración en itinerarios, complementariedad con propuestas ciudadanas, voluntariado o incluso en las asambleas u órganos de gobierno de las entidades como es el caso de CEAR), y también en otros ámbitos de la sociedad civil y del tejido asociativo, lo que favorece la inclusión social y la aportación a la sociedad de las personas refugiadas como ciudadanas.

Por último, mientras que un marco general centralizado de actuación asegura los mínimos necesarios para el funcionamiento del sistema (marco que ha garantizado hasta ahora la posición de control y liderazgo del Gobierno de España), la colaboración de una variedad de entidades sociales en la gestión del sistema ha proporcionado una diversidad que lo ha enriquecido: ha favorecido la innovación y la flexibilidad en las actividades y métodos; un mayor anclaje del sistema en los territorios; adaptación de las acciones a diferentes realidades locales, distintos perfiles de destinatarios, necesidades cambiantes...; elevada capacidad de transferencia entre territorios por la implantación de las entidades sociales gestoras en distintas comunidades autónomas y provincias; complementariedad de los programas de asilo con otros proyectos de migraciones que permiten la continuidad de itinerarios de integración social de las personas solicitantes cuando son rechazadas.

En este contexto de diversidad de entidades y territorios, es preciso un equilibrio entre un marco general único que une y un modelo con adaptaciones a unidades territoriales y actores diversos que evite arbitrariedades y también rigideces, es decir, un sistema común y a la vez flexible. En el contexto de crecimiento exponencial, una de las principales aportaciones de las entidades sociales ha sido su capacidad de adaptación y rapidez con la que han dado respuesta a una realidad constantemente cambiante.

3.3.2 Debilidades del sistema

- **Riesgo de disfunciones y descoordinación en el procedimiento de asilo y el proceso de acogida e inclusión social**

Durante un tiempo, el elevado número de expedientes pendientes de resolución saturó el sistema de asilo y, en consecuencia, llevó a graves distorsiones en el mismo. En el contexto de elevado crecimiento del número de solicitantes y plazas de acogida, la dilatación de los tiempos del procedimiento de la mayoría de los casos desvirtuó el proceso de intervención social de las personas que corre paralelo a su proceso jurídico y administrativo. Especialmente, en situaciones de tensionamiento del sistema de acogida se desajustaron los tiempos del procedimiento de asilo y del proceso de acogida e inclusión social. La dotación de recursos ha sido una solución válida, lo que señala el riesgo latente en caso de que se repitan situaciones de tensión o de reducción de recursos. Además, la disminución de solicitudes derivadas por el cierre de fronteras provocado por la COVID-19 ha mejorado la gestión de casos con el alivio de tiempos y un aumento de capacidad de absorción por parte del sistema de los casos de asilo, en paralelo a la agilización en la gestión de expedientes provocada por el refuerzo de los equipos de instructores de la OAR, como ya hemos explicado anteriormente.

Es necesaria la voluntad política de mantener los recursos adecuados para el funcionamiento del sistema de protección, tanto en lo referente a la instrucción, en la que no olvidemos que continúa existiendo un elevado stock de expedientes sin resolver, como en lo concerniente al sistema de acogida, más aún en una situación de cambio como la que se prevé. En cualquier caso, no se trata simplemente de aportar recursos, sino también insistir en la mejora de los procedimientos y en la adaptación a los recursos tecnológicos disponibles, valga como ejemplo que España no ha implementado la posibilidad de hacer entrevistas online para la solicitud de asilo durante la pandemia, aunque haya sido aconsejado por los organismos europeos competentes.

Por otro lado, apunta también a otras dos necesidades que se deberá dar respuesta en el nuevo modelo de sistema de atención al asilo que se configure. Primero, la implementación de una fase de diagnóstico que detecte vulnerabilidades, fortalezas y necesidades de las personas y que oriente adecuadamente las respuestas del sistema de acogida a las circunstancias de los sujetos. Esta fase debe de tener los medios y tiempos suficientes para conseguir los objetivos de prevenir las situaciones de vulnerabilidad y de, mejorar la distribución de las personas solicitantes en función de sus necesidades sociales y no solo de las capacidades del sistema. La segunda necesidad es la de establecer mecanismos claros y eficiente de coordinación de procedimientos

entre Interior y las comunidades autónomas en función del papel de estas últimas en el sistema de acogida.

- **Carencias en la respuesta a situaciones específicas de los y las solicitantes de protección internacional**

El actual sistema no contempla medidas, acciones o metodologías que permitan afrontar con éxito las necesidades particulares de acogida de grupos vulnerables socioeconómicamente, aspecto sobre el que la Comisión Europea ha hecho hincapié. En concreto, hablamos de situaciones como las de víctimas de trata, infancia acompañada o no, mayores, personas con identidad u orientación LGTBIQ+, personas con problemas de salud física y mental, diversidad funcional y otros grupos identificados en la ley de asilo. El sistema sí cuenta con algunas medidas y acciones para estos grupos vulnerables, aunque son insuficientes en número de plazas especializadas (especialmente en el caso de problemas de salud mental y consumo o policonsumo de sustancias adictivas), en recursos y apoyos específicos y de acciones de carácter transversal. Es común que los y las profesionales y técnicas del sistema lo califiquen de rígido al referirse a estas situaciones y existe un consenso en considerar que, para estas personas, es preciso un acompañamiento más intensivo o, al menos, un refuerzo en la atención. También es necesario que existan metodologías de intervención comunes para todas las entidades que gestionen el sistema.

Una de las necesidades de las personas que pertenecen a estos grupos suele ser la necesidad de itinerarios de inclusión social más largos que llevan un mayor tiempo de atención, sin embargo, nos encontramos con que en muchas ocasiones se presentan problemas a las prórrogas que se solicitan o que estas dependen de factores ajenos a su situación. El modelo de acogida en piso o dispositivos de plazas reducidas es más adecuado a muchas de estas situaciones respecto al de centro y, sin embargo, la distribución de las personas en las plazas no responde necesariamente a este tipo de criterios. Además, la disponibilidad de plazas para personas con necesidades particulares de acogida es limitada e insuficiente incluso en algunos casos no hay dispositivos de atención a esas necesidades específicas. La existencia de estos recursos podría permitir que los itinerarios fuesen más largos y que así, los acompañamientos concuerden con la situación social de la persona atendida. Entre las situaciones de especial vulnerabilidad para las que se identifica una necesidad de más recursos específicos con modelo de piso de acogida o centros con un número de plazas reducidas, se encuentran las vinculadas a la trata, las víctimas de tortura, las familias monoparentales, personas en situación de salud mental no incapacitantes para la convivencia.

Bien es cierto que la metodología a utilizar para las situaciones de mayor vulnerabilidad social, no siempre se trata de la creación de recursos residenciales dirigidos a perfiles específicos. Se identifica dos líneas de trabajo coexistentes y complementarias: una primera con recursos residenciales específicos dirigidos a una minoría. Los criterios de derivación a estos recursos deben estar vinculados a la movilidad en el caso de diversidad funcional, a situaciones sanitarias con problemáticas que precisan de medios de los que no disponen los centros, a personas con problemas de convivencia derivados de trastornos u otras causas y todo tipo de cuestiones que pongan en situación de riesgo al resto de residentes con los que conviva la persona. Una segunda línea de trabajo se referiría al refuerzo en recursos para personas con mayor necesidad de atención y a la incorporación de medidas específicas en el marco de una atención general.

Una de las vías de trabajo es la creación de equipos de apoyo interdisciplinares específicos para situaciones concretas de vulnerabilidades (trata y violencia de género, menores, LGTBIQ+) que puedan realizar un asesoramiento a los técnicos y trabajo con casos de determinada naturaleza, sobre todo teniendo en cuenta el que existen llegadas importantes de estos grupos, incluidas personas con alta dependencia. En este caso, la apertura de plazas de protección internacional en dispositivos especializados en esas situaciones emerge como una solución válida a estos casos específicos en que se unen varios ejes de vulnerabilidad. Existe una necesidad de estudio y de análisis empírico de estas situaciones para que puedan mejorar las propuestas de proyectos y líneas de actuación en esta materia, la flexibilización de los criterios de atención y la evaluación de los dispositivos existentes para identificar aprendizajes y buenas prácticas.

Así, en el caso de personas en situación de diversidad funcional se ve necesario apropiarse de orientaciones del modelo de diversidad que propone el abandono del uso del concepto de (dis)capacidad como modo de percibir y describir situaciones humanas solo desde una perspectiva limitativa o diferenciadora. El sistema de acogida de protección internacional se ve tensionado en la intersección entre necesidades específicas por ser solicitante de asilo con otras vulnerabilidades como esta, en la medida en la que prima requisitos de adaptabilidad y no de accesibilidad a lo físico, y entra en discordancia con las legislaciones locales.

En cualquier caso, se ha de procurar que se realice un análisis y valoración personalizados de las necesidades y de la situación social de cada persona que lleve a un itinerario también personalizado que evite la esencialización de las necesidades en función, meramente, de características objetivas (es decir, la atribución de determinados comportamientos, necesidades, cualidades, destinos, rasgos psicológicos y de

otro tipo por el hecho de presentar una característica personal concreta: ser mujer, de un determinado país, edad, diversidad funcional, orientación sexual...). Se requieren criterios comunes de diagnóstico y un sistema de evaluación de fortalezas y necesidades que no se limite a una entrevista, sino que sea un proceso en el que las y los profesionales puedan conocer en profundidad la situación de la persona y las necesidades que presenta para poder hacer una buena derivación.

- **Rigidez en la asignación de plazas y en la gestión de los itinerarios de inclusión**

La asignación de plazas no siempre responde de modo adecuado las necesidades específicas de acogida de cada caso. La primera razón de la rigidez en la asignación es la tendencia a la adjudicación de la plaza de acogida en función de la disponibilidad del sistema por razón de urgencia o bien de falta de plazas, sin tomar en consideración criterios como la existencia de redes sociales o familiares, necesidades específicas, etc., aspectos estos que son clave en los procesos de inclusión de las personas. Estas situaciones se ven favorecidas por las situaciones de colapso por retrasos en los procedimientos de asilo, pues cuando el sistema dispone de un número de plazas suficiente, es posible realizar una asignación basada en criterios de adecuación al perfil de la persona. Pensando en un futuro modelo, la asignación correcta de plazas requiere de un diagnóstico más profundo de la situación de las personas teniendo en cuenta sus necesidades y fortalezas, así como y una mejor detección de vulnerabilidades y necesidades particulares de acogida.

El sistema interviene con dificultad en los problemas de movilidad territorial de las personas solicitantes, que se ve restringida cuando muestran su deseo de traslado a otra provincia para los casos en los que existe un contrato laboral, redes de apoyo, u otras motivaciones. Este problema se debe a que la movilidad puede suponer la salida obligatoria del sistema de acogida. También se han identificado cambios de criterio constante en la gestión concreta de la asignación de plazas.

En cuanto a las medidas y acciones previstas en las fases de atención, el sistema no se adapta muy bien a los cambios constantes de las características y necesidades sociales de las personas atendidas. Se ha de tener en cuenta que los perfiles de solicitantes de protección internacional, y por tanto sus necesidades concretas, cambian constantemente en función de los conflictos existentes y del origen: personas con o sin redes o responsabilidades familiares, con mayores o menores capacidades para el empleo, trayectorias educativas diferentes, distintos conocimientos lingüísticos... Todo ello muestra una diversidad y variabilidad en los itinerarios necesarios que deben seguir, pero, al contrario, la definición del itinerario, de las fases y de los requisitos para el cambio de fase es excesivamente rígido, lo que lleva a que, en la práctica, más que

itinerarios individualizados, existan itinerarios generales poco adaptados a las situaciones concretas.

La gestión del sistema ha derivado a una excesiva protocolización y burocratización que lo encorseta. En muchos casos la rigidez proviene de la minuciosidad de un manual que en ocasiones se rige por criterios para evitar situaciones de picaresca o abuso que son excepcionales, de modo que la excepción genera un problema general; en otros casos son más bien prácticas concretas de las personas responsables de los procedimientos, que restringen posibilidades que sí existen en la normativa para atender situaciones excepcionales y que no son aprobadas de modo sistemático cuando se solicitan. En ocasiones la excesiva rotación del personal de la administración, tanto de funcionarios técnicos como de responsables políticos, ha incidido negativamente en la gestión del sistema (retrasos, cambios en procedimientos, estancamientos...) y dificulta el flujo de comunicación y relación con las entidades gestoras. Idealmente, se debe llegar a un equilibrio en el que el sistema requiera de un diagnóstico profesional de cada caso y a la vez que se garanticen unos mínimos comunes y unos criterios generales que aseguren la igualdad y equidad.

Otro de los efectos de los plazos en los procedimientos es la distorsión en la temporalidad y acciones de los itinerarios personalizados de inclusión, ya que el periodo temporal en el que la persona participa del sistema de acogida no cubre las necesidades de un proceso de inclusión. Se debería de establecer metodológicamente un conjunto de acciones que sirvan de puente entre el sistema de acogida y las necesidades derivadas del itinerario de inclusión a la llegada a la comunidad autónoma. En el caso de personas en situación de vulnerabilidad, el programa resulta muy corto en el tiempo para cubrir las necesidades y los procesos personales – sociales y psicológicos -implicados en la acogida. Cuestiones tan concretas como los estudios universitarios o la homologación de títulos que suponen un obstáculo para la incorporación al mercado de trabajo o la conclusión de un proceso formativo exceden con creces los plazos del itinerario previsto en el modelo actual de acogida y se ven truncados cuando éste acaba.

No solo eso, en ocasiones se trastoca la naturaleza de proceso social y personal del itinerario de inclusión convirtiéndolo en un procedimiento guiado por criterios burocráticos. Sirva de ejemplo la reciente modificación por la que se ha introducido el criterio de que la persona solicitante deba solicitar baja voluntaria en el itinerario de inclusión cuando se inserte laboralmente por un periodo temporal, en vez de paralizarlo y retomarlo en el punto en el que se encuentre cuando finalice su empleo. De este modo, cuando de nuevo se encuentre en situación de desempleo deberá solicitar un reingreso a la fase primera en etapas anteriores al itinerario realizado, lo que puede tener con-

secuencias perjudiciales y gravosas para la persona solicitante en cuanto a vivienda, escolarización de los hijos... Esta modificación, sin mucha justificación metodológica, está desmotivando y desincentivando las inserciones laborales de los solicitantes de protección internacional cuando se prevén temporales (que suelen ser las habituales entre el colectivo), vaciando de sentido uno de los objetivos primordiales del itinerario que es el de autonomía e independencia económica.

- **Incremento o reducción de plazas reactivo y con una planificación mejorable**

El crecimiento exponencial que ha experimentado el sistema de acogida como consecuencia del vertiginoso incremento en el número de solicitudes de asilo que se produjo en España en los años previos a la pandemia, se realizó de modo reactivo ante el aumento de llegadas sin una planificación estratégica clara. También afectó la necesidad de gestionar el acceso de un gran número de personas con carácter inmediato para evitar bolsas de personas en situación de calle. Así, con el fin de ir dando respuesta a las necesidades que se iban produciendo, el sistema se vio impelido a una búsqueda constante de apertura de nuevas plazas, favoreciendo cierto tensionamiento. Del mismo modo, la disminución de las solicitudes de asilo posterior ha provocado situaciones de reajuste de los dispositivos de modo no planificado y con consecuencias negativas en la gestión, en la pérdida de capital humano formado y en la estabilidad de las organizaciones gestoras del sistema.

Por otro lado, la necesidad de un aumento importante de la dedicación de recursos públicos al sistema de acogida, en un contexto de mayor escasez como el que vivimos por las consecuencias de la pandemia, puede llevar a la tentación de que se planifique y diseñe un nuevo modelo con criterio predominantemente economicista con la perspectiva de reducción del gasto público sin tener en cuenta las consecuencias que esto puede generar y poniendo en riesgo las fortalezas conseguidas después de décadas, sustituyendo un modelo inclusivo por un modelo de atención orientado exclusivamente a cubrir las necesidades básicas de los solicitantes de protección internacional perdiendo su integralidad y su visión inclusiva.

- **Dualidad de la atención según se entre o no en el sistema**

La rigidez del sistema de acogida de protección internacional también se manifiesta en que las personas solicitantes solo tienen dos opciones ante el sistema: o entran plenamente en él o se ven excluidas del mismo. Eso provoca una dualización de la situación del colectivo muy importante, más cuando el crecimiento de las personas solicitantes de protección internacional no se corresponde con el aumento de los niveles de atención: un porcentaje muy elevado, de estas no se incorpora al sistema de acogi-

da (según fuentes del Ministerio de Inclusión solo el 30% de las personas solicitantes de asilo en nuestro país solicitan su incorporación al sistema,).

En muchas ocasiones existen actuaciones concretas y puntuales que realizan las entidades sociales con programas locales o la colaboración de otras administraciones (por ejemplo, las municipales) y que, siendo complementarias al sistema, no forman parte de este. Los estudios concluyen que esta situación aumenta las situaciones de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social. Sirva como imagen que, entre las personas solicitantes de protección internacional, alrededor de una cuarta parte han dormido alguna vez en calle. Algunos municipios han puesto en marcha iniciativas para estas situaciones como albergues de acogida temporal por la gravedad de esta situación en sus municipios en la línea de actuaciones complementarias fuera del sistema que hemos mencionado anteriormente.

Como solución, sería necesario reconocer en qué casos podrían atenderse necesidades concretas con apoyos puntuales. También rompería la dualidad en la atención la puesta en marcha de acciones transversales que posibiliten que las personas solicitantes de protección internacional fuesen atendidas con actuaciones que no precisen de apoyo económico.

• **Inadecuación de los instrumentos de financiación**

El uso de subvenciones como instrumento para la financiación del sistema se ha mostrado insuficiente e inadecuado, generando diversos problemas: burocratización e ineficiencia en la gestión económica y administrativa; poca flexibilidad para la adaptación del sistema a la necesidad concreta del momento; falta de respuestas a problemáticas laborales, de contratación, etc. (por ejemplo inexistencia de subrogación, inadecuación de los gastos elegibles, problemas de imputación de gastos...); inestabilidad de la financiación; inseguridad en las inversiones demandadas a las entidades gestoras; incluso poner en peligro la viabilidad de las organizaciones sociales por la falta de cobertura de gastos derivados por las obligaciones de las relaciones laborales, etc.

Existen otros instrumentos de financiación, como podría ser el concierto social, herramienta en la que ya se está trabajando para su puesta en marcha, permitiría mayor flexibilidad, eficiencia y adaptación y también primar el trabajo técnico, la experiencia y la especialización frente a criterios economicistas. Para ello es imprescindible que su desarrollo y puesta en marcha se realice contemplando correctamente las necesidades que debe cubrir la atención prestada y los servicios y dispositivos a desarrollar para que la implementación del concierto no suponga una merma de la protección y

especialización que reciben hoy las personas que ingresan en el sistema de acogida. La elección del instrumento influye también en cuáles son los actores que se privilegian como operadores, puesto que, si se prima la mera competencia económica con el objetivo de reducción de gasto se corre el peligro de dejar a un lado el trabajo técnico, la experiencia y la especialización, lo que puede llevar a la aparición de operadores privados, con meros fines lucrativos, que no aporten calidad ni especialización al sistema.

Por otro lado, las primeras dificultades que crea las subvenciones como instrumento financiero son, primero, la inestabilidad, la complejidad y extraordinaria dedicación de recursos y tiempo necesarios para la justificación de la financiación. Segundo, el cortoplacismo que conlleva el constante requerimiento de la programación y redacción de memorias orientadas a la justificación del gasto que relega a un papel secundario al trabajo técnico orientado al cumplimiento de objetivos. Y tercero, la dispersión de una multitud de instrumentos de financiación que se solapan temporalmente y requieren de un trabajo administrativo constante que provoca el que las entidades se conviertan en organizaciones justificadoras en las que prima lo administrativo, frente al objetivo de una intervención de calidad.

- **Descoordinación entre administraciones e insuficiencia de los plazos en la atención**

Existe una elevada descoordinación entre la administración estatal (Ministerios implicados en los procesos relacionados con la protección internacional) y el resto de los actores públicos (comunidades autónomas, administraciones locales y entidades sociales). De hecho, la mayoría de los gobiernos autonómicos (menos casos concretos de comunidades que han reflexionado y estudiado acerca de un posible modelo autonómico) reconocen un elevado grado de desconocimiento del ámbito de la protección internacional.

En líneas generales, lo más grave es la inexistencia de una coordinación de los itinerarios integrados de inclusión personalizados entre los servicios de atención especializada en asilo, dependientes de la administración central, y los servicios sociales generales dependientes de las administraciones autonómicas. Una de las consecuencias más importantes es la ya mencionada inexistencia de programas de continuidad, por ejemplo, en relación con la inclusión laboral. Esto es grave puesto que los plazos de la acogida son escasos para poder potenciar la integración y autonomía debido a diversas causas: dificultades de aprendizaje del idioma, diferencias según el nivel educativo, condicionantes de las trayectorias personales de las personas solicitantes de protección internacional en el caso de determinadas situaciones de vulnerabilidad ya mencionadas, etc.

- **Deficiencias en la evaluación**

No existen ni sistemas de evaluación de los procesos de atención social ni sistemas de indicadores de inclusión social; tampoco evaluación de impacto, de género u otras. Otra deficiencia importante es la inexistencia de datos rigurosos tanto en el marco del sistema de acogida como en las estadísticas de otros ámbitos como empleo, seguridad social, empadronamiento, etc., lo que dificulta sobremanera la evaluación de las políticas de integración social en protección internacional. La disponibilidad de estos datos permitiría que se visibilizase la situación específica de las personas refugiadas.

- **Dificultades del entorno social y económico**

El sistema español de acogida es bastante garantista puesto que asegura los derechos de las personas solicitantes de protección internacional desde el primer momento; mucho más que otros sistemas del entorno europeo, que reservan muchos de estos derechos exclusivamente para quienes ven reconocida la condición de refugiado u otras formas de protección y no mientras se estudia su solicitud de protección. Sin embargo, muchos de los problemas que sufren las personas incorporadas al sistema de acogida, incluso durante la fase de autonomía, son los mismos que los de la población en su conjunto, aunque en muchos casos acentuados por su condición de extranjeros. Hay que poner especial énfasis en el desempleo y las dificultades de inserción laboral (que afecta especialmente a las personas extranjeras) o los problemas relacionados con el acceso a la vivienda, cara y precaria, que aumentan por el rechazo a alquilar viviendas a personas de o con apariencia de origen extranjero.

BLOQUE II

UNA PROPUESTA DE MODELO DE SISTEMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

CAPÍTULO IV. LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Lo característico de las personas beneficiarias de protección internacional es la salida de su país contra su voluntad en busca de un país seguro, viéndose obligadas a huir por temor a un quebranto de su integridad. Estas personas han sido perseguidas por diferentes motivos y se ven obligadas a desplazarse a otros lugares dentro de las fronteras de su propio país (lo que daría lugar a las y los desplazados internos) o acaban solicitando protección (asilo o refugio) en un país distinto al suyo que garantice su seguridad. Desde que durante la guerra de Argelia se formuló el slogan “maleta o ataúd” como amenaza a quien no marchase del país, la imagen de que una persona refugiada se convirtió en la de alguien que tenía que elegir entre la muerte (ataúd) y la huida (maleta), dilema trágico que nos permite comprender el drama que hay detrás de cada historia de refugio.

4.1. QUIÉNES SON LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Como ya hemos mencionado en epígrafes anteriores, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiado y el Protocolo de Nueva York, ambos en su artículo 1, definen lo que es una persona refugiada. Conviene citar textualmente la definición de los textos internacionales como punto de partida de este apartado, que pretende caracterizar los sujetos susceptibles de recibir protección internacional y por tanto convertirse en po-

sibles destinatarios del sistema de acogida de protección internacional al solicitar la protección de nuestro estado.

Según la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados, la persona refugiada es aquella 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 fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (art. 1)

A esta definición se han ido uniendo otras causas, muchas de ellas ya reconocidas, por la aparición de nuevos fenómenos de persecución. Sirvan como ejemplo las persecuciones motivadas por razón de género, orientación sexual o por motivos climáticos o desastres medioambientales, incluso profesionales de algunas actividades concretas (periodistas, profesorado, defensores y defensoras de derechos humanos, artistas, etc.).

La Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, también conocida como Ley de Asilo en España, recoge la definición de las convenciones internacionales, y amplía el abanico de los motivos de persecución incluyendo aquellos por razón de género u orientación sexual, en consonancia con la adaptación a las nuevas formas de persecución que se dan en la actualidad (artículo 3). Al contrario, las personas que han participado en crímenes de guerra y violaciones masivas de derechos humanos y de la legislación humanitaria internacional, incluyendo el crimen del genocidio, están excluidas específicamente de la protección y el asilo acordados para personas refugiadas.

La ya citada Ley de Asilo 12/2009 determina el contenido de la protección internacional, integrada por el derecho de asilo y el derecho a la protección subsidiaria. Este segundo tipo de protección internacional se introduce por primera vez en nuestro ordenamiento de forma explícita, y, como dice el artículo 4 de la Ley de Asilo, la protección subsidiaria es el derecho dispensado a las personas de otros países o apátridas que no reúnen los requisitos para ser reconocidas como refugiadas, pero existan motivos fundados para creer que precisan de protección internacional.

Incluimos aquí una descripción de las figuras más relevantes en el ámbito de la protección internacional:

- Solicitante de protección internacional o solicitante de asilo. La Directiva 2013/33 lo define como el nacional de un tercer país o apátrida que haya formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya dictado una

resolución definitiva. Como consecuencia de los procedimientos de asilo de cada país se determina la figura internacional de protección que le corresponde o, en el caso español, si se rechaza esa solicitud se convertiría en inmigrante en situación administrativa irregular.

- Refugiado(a). Personas que han sido reconocidas como tales después de un procedimiento previsto en la legislación española coherencia con las motivaciones previstas en la Convención de Ginebra y la Ley de Asilo 12/2009. Implica el reconocimiento del estatuto de refugiado con una documentación propia que indica explícitamente su condición de refugiados.
- Desplazado(a) interno(a). Personas forzadas a huir de su hogar por razones similares a las de las personas refugiadas, pero que permanecen dentro de los límites de su país de nacionalidad sin atravesar ninguna frontera internacional, conservando sus derechos de ciudadanía.
- Apátrida: persona que no es considerada como nacional propio por parte de ningún Estado. Esta situación puede darse cuando la persona nunca ha tenido nacionalidad por no atribuírsele al nacer o porque la haya perdido sin adquirir otra. El Estado español lo otorga a través del Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida (Real Decreto 865/2001).
- Protección subsidiaria: una categoría de menor protección que la del refugio, para aquellos casos de personas de otros países, y también los apátridas, que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas se les dispensa protección pues se dan motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen, o a su residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentan a un riesgo real de sufrir una condena a muerte, tortura y tratos inhumanos o degradantes o amenazas graves contra la vida de los civiles por una situación de violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno. Además, fuera de la protección internacional (estatuto de refugiado y protección subsidiaria) existe la posibilidad, en determinados supuestos y a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, de concesión de un permiso de residencia temporal por razones humanitarias a personas cuya solicitud de protección internacional ha sido denegada.

4.2. TRAYECTORIAS DE LAS PERSONAS EN DESPLAZAMIENTO FORZOSO

Diversos estudios sobre migraciones insisten en la idea de que los análisis del hecho migratorio tienden a simplificarlo y descontextualizarlo. Desde la experiencia acumulada por CEAR, congruente con las propuestas de las ciencias sociales, afirmamos que es necesaria una mirada que abarque los complejos vínculos entre la huida forzosa, el tránsito hasta el país de acogida y la situación de destino, con el objetivo de diseñar un adecuado proceso de integración e inclusión social. Para nosotros, como entidad especializada, supone un reto el hecho de reconstruir las trayectorias de huida, tránsito y acogida en destino de las personas solicitantes de protección internacional y tomarlas en consideración de cara a diseñar un sistema de acogida en el que se incorporan instrumentos de atención social, jurídica, psicológica y laboral.

En ocasiones, en la percepción social sobre el asilo, incluso entre profesionales de la acción social, la salud, la educación y otros sistemas de protección social, subyace la idea de que las personas solicitantes de asilo disponen de otras opciones que no son la huida de la persecución. Se sobreentiende así que la salida de su país se debe a la búsqueda de una mejora de condiciones de vida o una mayor prosperidad y no se produce por razones de persecución, violencia o temores fundados. A esta cuestión se une tanto el desconocimiento generalizado de las obligaciones internacionales derivadas del derecho internacional humanitario y de derechos humanos que obligan a la no devolución y a la protección internacional en determinadas circunstancias, como las actitudes de rechazo de algunos sectores de la población ante las personas extranjeras.

El desconocimiento del origen de los movimientos migratorios relacionados con el asilo favorece las actitudes intolerantes y los estereotipos negativos de las personas que llegan a nuestras fronteras en búsqueda de protección. Nos encontramos así con representaciones sociales estigmatizantes como que las personas refugiadas son violentas, fanáticas religiosas o terroristas; que nuestros países son los que reciben al mayor número de personas refugiadas; que son demasiados y van a saturar los servicios públicos; que vienen a aprovecharse de las ayudas públicas; todas ellas sospechas infundadas de engaño en la necesidad de protección... Algunos discursos extremistas y racistas, por desgracia más habituales de lo que fuese deseable, llegan al extremo de atribuir a las personas extranjeras inferioridad cultural; presentarlas como una amenaza a nuestra cultura y tradiciones; acusar a las personas inmigrantes de ser causa de males presentes y de desastres futuros; definir la migración como una invasión que busca disolver la civilización europea (el "gran reemplazo"), que

sería víctima de las migraciones y el multiculturalismo. Las personas refugiadas y migrantes son minorizadas y deshumanizadas, lo que permite justificar la aplicación de políticas migratorias y de control de fronteras que, en muchos casos, vulneran los derechos fundamentales.

Todo ello tiene consecuencias muy negativas en los procesos de acogida e integración de las personas solicitantes de asilo: rechazo a alquilarles viviendas, prejuicios ante la contratación laboral, discriminación en distintos ámbitos de la vida cotidiana, racismo y xenofobia, justificación de la represión y de las consecuencias, a veces mortales, de las travesías seguidas hasta el destino, etc. Es necesario señalar que migración y refugio son dos fenómenos y ámbitos de intervención que comparten características y similitudes, a la vez que muestran especificidades particulares y, por tanto, deberán tener tratamientos comunes a la vez que específicos.

Un ejemplo que ilustra todo ello lo advertimos en los mensajes de Twitter de un diputado euroescéptico inglés cuando apareció la fotografía del niño Aylan en la playa en 2015. En un primer tuit afirmó que “el niño sirio estaba bien vestido, bien alimentado. Murió porque sus padres fueron codiciosos con la buena vida en Europa. Saltarse la cola tiene su coste”. Ante las quejas de otros usuarios que le recordaron que la imagen reflejaba el lamentable estado en que miles de familias vivían como consecuencia de huir de la guerra, respondió: “Ira irreflexiva predecible. Turquía no es un lugar donde la familia estuviese en peligro. Dejar ese lugar seguro puso a la familia en peligro”.

No parece necesario recordar que Turquía no es un país seguro, y que está constatado que se producen devoluciones de personas de origen sirio a través de sus fronteras. El caso de Turquía, como el de Marruecos o Mauritania, es un ejemplo más de la estrategia de externalización de fronteras, financiada por la UE, que tiene como objetivo que los países de tránsito, fuera de las fronteras de la Unión, frenen y controlen la inmigración, aunque en dichos territorios no se respeten los derechos humanos para llevarlo a cabo.

Identificamos algunos factores que favorecen la invisibilidad y/o el desconocimiento de las trayectorias de las personas beneficiarias de protección internacional.

- La simplificación y/o la descontextualización de las causas de la huida, que quedan fuera del marco de análisis de la llegada de personas a las fronteras.
- La visibilización romántica y la dulcificación de los movimientos migratorios en general, y de las migraciones forzadas en particular, que ocultan las terribles condiciones de vida y las experiencias dramáticas vividas durante el tránsito o, en todo caso, responsabilizan en exclusiva a los gobiernos de los países de tránsito o a las

mafias, exculpando el papel de los países receptores en las causas del refugio por acción, omisión o incumplimiento de las obligaciones internacionales.

- El uso de las emociones que suscitan la pena como modo de justificar la concesión de protección y derechos.
- La concesión a los estados de acogida de la potestad sobre la vida de las personas solicitantes de protección internacional eximiéndoles de sus obligaciones y responsabilidades. Las responsabilidades en el tránsito se limitan a impedir la llegada a las fronteras, primando las medidas de control sobre el respeto a los derechos humanos, en parte porque esa actitud apenas tiene coste político.

A su vez, es preciso disponer de estrategias que permitan visibilizar y reconocer las condiciones en que se producen y desarrollan las trayectorias de las personas solicitantes de protección internacional para facilitar no solo la inclusión social y el ejercicio de sus derechos en condiciones de equidad, sino también para madurar y crecer como sociedades conscientes de lo que significa la ciudadanía y el papel de los estados.

En primer lugar, debe contextualizarse la protección internacional en las situaciones de conflicto o persecución en origen. Una mayoría de personas que demandan protección llevaban vidas plenas antes del problema que provocó su salida del país: periodistas, jueces, campesinado, policías, soldados, líderes y lideresas comunitarias, todo tipo de trabajadoras y trabajadores integrados plenamente en su sociedad. Las personas refugiadas son víctimas de la violencia, la guerra o sufren violación de sus derechos y no pueden acogerse a la protección de su país, por lo que huyen de los conflictos y la persecución. La trata de seres humanos, los crímenes de honor, el matrimonio forzado, la mutilación genital o la violencia sexual y de género son algunas de las causas específicas por las que las mujeres se ven obligadas a huir. En estas situaciones prácticamente no hay otra solución posible que la huida, no existe libertad en la elección. Abandonar el hogar pone en muchos casos su vida en peligro, rompe los lazos familiares, provoca la pérdida del patrimonio y de sus principales recursos. Huir evidencia la gravedad de sus circunstancias y también que es más poderoso el efecto expulsión del país de origen que el "efecto llamada" del país de acogida.

Las personas que se desplazan por los países de tránsito se enfrentan a numerosas dificultades en el camino, fundamentalmente motivado por la ausencia de vías legales y seguras. El tránsito es la etapa del desplazamiento con más riesgo de sufrir violencia para la integridad de las personas. La peligrosidad y falta de seguridad de las rutas migratorias utilizadas por los que huyen de sus países se debe en gran parte, precisamente, a las políticas de los países receptores que intentan impermeabilizar la frontera y evitar que se

produzca la llegada: a medida que se profundizan las medidas de cierre y securitización de las fronteras, aumenta la violencia contra las personas. La falta de vías seguras puede considerarse una estrategia intencionada dirigida a desincentivar a aquellas personas que emprenden el camino, pero debemos ser conscientes de que en vez de impedirlo lo que provoca es una multiplicación del sufrimiento y una mayor vulnerabilidad de las personas que puede llegar a ocasionar su muerte.

A continuación, se presentan algunos ejemplos que nos permiten visibilizar el riesgo de los desplazamientos ligados a las migraciones forzadas. El proyecto Missing Migrants de la Organización Internacional para las Migraciones de la OIM registra incidentes en los que migrantes, incluidos refugiados y solicitantes de asilo, han muerto en las fronteras estatales o en el proceso de migración a un destino internacional. Una de las regiones monitorizadas es el Mediterráneo, dividido en las rutas oriental, occidental y central. En el año 2021 el proyecto ha contabilizado 2.026 muertes y desapariciones ocurridas en intentos de travesía para cruzar el Mediterráneo¹⁰. En la ruta occidental, con destino a España, se han contabilizado 378 muertes y desapariciones durante el año 2021, 22 de ellas niños y niñas. El mes más trágico fue octubre durante el que se produjeron 62 muertes y desapariciones. UNICEF denuncia que los niños y las niñas refugiados en el mundo tienen 5 veces más probabilidades de estar fuera de la escuela que otros niños, y recuerda las dificultades que sufren al desplazarse con sus familias, entre ellas: ser obligados a realizar trabajo infantil, contraer matrimonio precoz, ser sometidos a la trata de personas. La Comisión de Mujeres Refugiadas y ACNUR expresan en sus informes que muchas mujeres y niñas refugiadas e inmigrantes se han visto expuestas a varias formas de violencia sexual y de género, ya sea en sus países de origen, de primer asilo, o a lo largo de la ruta hacia y por Europa. Un ejemplo es el de mujeres que declararon haber sido forzadas a mantener relaciones sexuales para pagar por documentos de viaje o el trayecto.

El impacto de todas estas situaciones se ha de tener en cuenta en los procesos de acogida y en los itinerarios de integración. La situación de las personas beneficiarias de protección internacional está marcada por la realidad de ser víctimas de persecución, lo que significa que detrás de una solicitud de protección internacional hay una experiencia de violencia, de formas sistematizadas de agresión y terror, administradas por un agente de persecución, en muchos casos institucionalizadas. Existe una ruptura de las condiciones de vida, los vínculos y la realidad personal. La persecución sufrida supone también la aparición de un estigma y el sufrimiento de deslegitimación de la persona. Las trayectorias de las personas en búsqueda de protección internacional tienen como riesgo las situaciones de nueva victimización y de conformación de una condición pasiva

10 Desde 2014, inclusive, el proyecto ha registrado 23.312 muertes y desapariciones en el Mediterráneo, de ellas 2.635 en la ruta occidental. Fuente: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

de víctima. Esta realidad implica la necesidad de reconstrucción personal en todas sus dimensiones: psicológica, social, laboral, cultural, familiar... y de convertirse en sujeto activo a través de la movilización de sus dinamismos personales.

Estos elementos son claramente diferenciadores de otras situaciones de vulnerabilidad y otros itinerarios de riesgo de exclusión que la convierte en un área específica y diferenciada de acción social. La atención en el ámbito de la protección internacional implica la necesidad de servicios y equipos especializados con una profunda formación tanto en su dimensión jurídica como en las consecuencias sociales y psicológicas de las trayectorias de las y los migrantes forzados y en la metodología de intervención que seguir ante ellas.

A su vez, la necesidad de romper con el desconocimiento de quiénes son las personas en situación de protección internacional, implica incorporar al modelo de acogida programas que promuevan, apoyen y financien iniciativas y acciones de sensibilización y toma de conciencia del conjunto de la población; la participación social de la ciudadanía y el voluntariado; la incidencia social y política como herramienta de interlocución y diálogo; y la comunicación para el desarrollo y el cambio social.

4.3. CARACTERÍSTICAS DEL COLECTIVO Y NECESIDADES DE ATENCIÓN PERSONALIZADA

Al hablar de personas susceptibles de recibir protección internacional no se pueden hacer generalizaciones, ni considerar que se trata de un grupo homogéneo o con características uniformes. Sí podemos identificar algunos problemas y pautas comunes como es el del impacto social y psicológico de la persecución y las trayectorias de refugio; la extensión del estrés postraumático; las situaciones de precariedad y vulnerabilidad social derivada de la huida; la necesidad de apoyo jurídico; la prevalencia de la violencia sexual en la experiencia de persecución y/o tránsito de las mujeres (una forma entre otras de violencia de género). Pero también hemos de reconocer la diversidad del colectivo imaginado de personas solicitantes de protección internacional, atravesado por diferencias múltiples, tanto en los motivos de persecución como en la vivencia personal y familiar del tránsito migratorio: origen, nacionalidad, género, idioma, estatus sociocultural, religión, identidades, orientación sexual, edad, clase, trayectorias académicas y laborales y muchas otras.

Nos movemos así en la tensión entre, por un lado, las características comunes al colectivo, consecuencia de los procesos asociados a la huida, tránsito y llegada al país de acogida; y, por otro, las características particulares e individuales de cada

persona. Es una mala práctica la atribución de determinados rasgos a las personas que se incorporan al sistema de acogida de protección internacional por pertenecer a tal o cual grupo social o nacionalidad. También lo es la decisión de proceder de modo automático a determinada derivación, intervención o actuación a consecuencia del origen, religión u otro atributo o condición de la persona atendida.

Se ha de abordar cada caso de modo personalizado a partir de la narrativa y la escucha a la persona, y no solo mediante categorizaciones apriorísticas basadas en características objetivas y perfiles. Nos encontramos ante sujetos concretos, resultado de complejos procesos de socialización y relaciones socioculturales experimentadas en contextos históricos, económicos, políticos y sociales cambiantes y dinámicos. La intervención social en general, y con personas refugiadas en particular, debe moverse tomando en consideración esa tensión entre el sujeto individual y el colectivo o grupo, entre situaciones compartidas y particularidades de cada persona. Por eso, es necesaria la evaluación en profundidad de cada caso por parte de los y las profesionales especializados en protección internacional, y también la adecuación de los dispositivos de intervención a las necesidades y situaciones personales.

La situación de las personas solicitantes de protección internacional se caracteriza teniendo en cuenta tres niveles de análisis: (1) el contexto de acogida; (2) las situaciones y necesidades más frecuentes en el colectivo; y (3) las situaciones de solicitantes con necesidades particulares de acogida.

4.3.1. Factores del contexto de acogida

La incorporación en un nuevo contexto de acogida condiciona las experiencias y trayectorias de las y los solicitantes de protección internacional. Las condiciones estructurales del territorio (económicas, políticas, sociales, culturales...) y la idiosincrasia local pueden, tanto favorecer los procesos de inclusión, como generar conflictos y amplificar factores de riesgo y vulnerabilidad social, bien por la existencia de discursos excluyentes y actitudes de rechazo, bien por la merma en oportunidades futuras sociales, laborales, formativas o de otro tipo.

Entre los factores actuales de nuestro contexto que afectan a la integración de las personas refugiadas podemos destacar:

- La incertidumbre ante la situación económica provocada por la pandemia que se suma a las consecuencias que aún perduran de la crisis anterior. Solo se pueden formular conjeturas sobre el impacto acabará teniendo esta situación en la financiación de los recursos necesarios para la atención social en todos los niveles de la

administración pública y en los recursos económicos disponibles para la población demandante de protección internacional vía ayudas, mecanismos de protección de renta o salariales.

- La situación del mercado laboral, tanto de modo coyuntural como en los condicionantes estructurales para la población de origen extranjero. Circunstancialmente, las consecuencias de la COVID-19 podrían llevar a un mayor desempleo y a la destrucción de puestos de trabajo en los sectores económicos que ocupan mayoritariamente las personas de origen extranjero, lo que apunta a que también sea así en el caso de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, aunque no existan datos desagregados. Estructuralmente el mercado laboral está segmentado por origen horizontal (ocupaciones) y verticalmente (categorías) relegando a las personas de origen extranjero, incluidas las relacionadas con el sistema de protección internacional, a los trabajos más precarios, de menor estatus y con peores condiciones laborales.
- La actitud de la población ante la diversidad. Los estudios han ido dibujando un escenario que en conjunto se ha considerado positivo por la existencia de una mayoría de población que manifestaba una actitud receptiva y tolerante hacia la población extranjera, pero con preocupación por la existencia de un significativo sector de la sociedad con actitudes y prácticas de rechazo, racismo y xenofobia. Los análisis más recientes, como el del Real Instituto Elcano publicado en 2021, afirman que se aprecia un cierto deterioro de la opinión pública española hacia la inmigración, con un efecto negativo de algunas instituciones que convierten en aceptable la expresión de opiniones negativas que quizá preexistían, pero no se manifestaban por carecer de respetabilidad social. También concluyen que el ascenso de grupos políticos que estigmatizan la diversidad cultural ha favorecido la polarización de las percepciones sobre la inmigración en función de la posición ideológica de cada individuo.
- La vivienda y el mercado inmobiliario, sobre todo en dos cuestiones: primero, el elevado coste económico del alquiler y, segundo, las dificultades derivadas del rechazo a las personas extranjeras por inmobiliarias y arrendadores y, en consecuencia, la discriminación que sufren en el acceso a la vivienda que deriva en situaciones como el hacinamiento o la infravivienda, claros factores excluyentes. La inestabilidad laboral unido a la carencia de nómina y/o avales, en definitiva, de mecanismos de garantía son barreras en el acceso a la vivienda de personas solicitantes de protección internacional. En relación con los arrendadores, el estudio “Racismo y Xenofobia en el mercado del alquiler” realizado por Provienda para la Secretaría de Estado de Migraciones concluye que el

72,5% de las inmobiliarias reconocen discriminación directa hacia las personas extranjeras.

- La existencia de una tradición en políticas públicas autonómicas y locales dirigidas a la población inmigrante en las que se enmarca la población refugiada y solicitante de asilo. Aunque entendemos que la experiencia acumulada en años de gestión pública es un valor positivo de nuestros sistemas de protección, es un hecho que la inmigración y el refugio ha pasado a un segundo plano en la agenda social respecto a otras cuestiones. Actualmente, solo cinco comunidades autónomas disponen de algún tipo de Plan de Inclusión o Integración dirigido a la población inmigrante, lo que significa que dos de cada tres comunidades autónomas no han definido políticas específicas de inclusión. Esta situación se completa con la inexistencia de un nuevo Plan Estratégico en el ámbito de la inmigración del Gobierno de España.
- La influencia de la actualidad mediática en el cambiante interés por la protección internacional, como ha ocurrido con la cobertura de los conflictos de Siria y Afganistán. Se percibe un lento ocaso del interés por el asilo por parte de la opinión pública después de varios años en los que el asilo, a raíz de las llegadas a Grecia en 2015 y fenómenos mediáticos como el de Aylan, se convirtió en uno de los temas centrales en las preocupaciones y agendas públicas. Esto supuso la creación de redes de acogida, la movilización de la sociedad civil a favor de las personas refugiadas, la expansión de una mirada positiva hacia la acogida de estas, la proliferación de acciones solidarias, una mayor apertura de las empresas y de su responsabilidad social corporativa, un aumento de la colaboración con las entidades dedicadas a la atención a personas refugiadas... Sin embargo, desde hace tiempo se observa un creciente desinterés que puede llevar a la invisibilización del fenómeno del asilo y de las personas solicitantes de protección internacional como ya sucedió durante décadas, quizá con la excepción del nuevo foco mediático que supuso la primera misión de evacuación de Afganistán.

4.3.2. Situaciones y necesidades más frecuentes en el colectivo

Identificamos a continuación algunas características, necesidades y situaciones comunes al conjunto de las personas que se incorporan al sistema de protección internacional.

- Carencia de recursos económicos. En general las personas solicitantes de protección internacional que se incorporan al sistema de acogida se encuentran en situaciones de precariedad económica. Aun así, las condiciones de vida son muy

diversas y depende mucho de las trayectorias personales, su nivel socioeconómico anterior, y la existencia o no de redes personales y familiares en el país de acogida. También influyen las circunstancias de salida y los recursos que hayan podido traer consigo o conseguir durante el tránsito hasta nuestro país, así como la dificultad de convertir en dinero los bienes que las personas puedan traer consigo. En muchos casos, se han tenido que desprender de su ya mermado patrimonio para conseguir documentación, visados o medios de transporte; en otros las personas solicitantes de protección han trabajado en los países de tránsito para pagarse los desplazamientos y cubrir sus necesidades vitales durante el viaje.

La falta de recursos materiales causada o agravada por el desplazamiento conlleva otra serie de problemas relacionados con la subsistencia: vivienda (infravivienda, hacinamiento), manutención insuficiente o precaria, movilidad, consumos, búsqueda de medios de vida precarios, riesgo de exclusión... que deben ser tenidos en cuenta a lo largo del proceso de inclusión social.

En cualquier caso, las personas solicitantes que se incorporan al sistema no disponen en su mayoría de recursos mínimos para asegurarse la cobertura de las necesidades básicas. Constatamos la existencia de personas con necesidad de apoyo jurídico, psicológico o laboral en situaciones que no conllevan carencias económicas severas, lo que nos impele a organizar enfoques integrales y personalizados en la atención en el ámbito de la protección internacional.

- Problemas relacionados con el acceso al empleo. La llegada a un nuevo país tiene un impacto importante en las futuras trayectorias laborales de las personas solicitantes de protección internacional. Puede haber un desajuste en la experiencia y formación con las condiciones de un nuevo mercado laboral, desconocimiento de los procedimientos de búsqueda de empleo, de la regulación laboral entre otros. Sin embargo, en algunos casos las personas solicitantes de protección internacional están sobrecualificadas para las oportunidades laborales existentes. A ello se une la falta de redes de apoyo necesarias para la inserción laboral y la posición generalmente precaria que viven las personas extranjeras en nuestro mercado laboral.

La baja tasa de reconocimiento de las solicitudes de protección internacional de España impacta en las actividades para el empleo previstas en el proceso de inclusión social previsto en el sistema de acogida de protección internacional, pues es muy difícil proyectar un acceso real y efectivo al mercado laboral cuando la autorización para trabajar solo se puede solicitar a partir de los seis meses de ser admitido el caso a trámite y es válida hasta la denegación del asilo.

- Desorientación. En líneas generales las personas que llegan a nuestro país ignoran

el desarrollo de la vida cotidiana y el funcionamiento del entorno social, cultural, laboral... Se desconoce el modo de moverse en una ciudad, cómo se accede a una vivienda, donde acudir para resolver sus necesidades, cómo realizar trámites institucionales, o simplemente el tratamiento que va a recibir y como tiene que relacionarse con los y las profesionales técnicos y otras personas con las que va a ir contactando. A veces puede haber, incluso, una deformación de cómo es el modo de vida en el nuevo contexto al que llegan, conocido principalmente a través de imágenes estereotipadas. Desde una perspectiva más psicológica, puede haber confusión espaciotemporal o experimentar una desorientación en la esfera personal.

- Miedo. En primer lugar, miedo a lo desconocido y a un futuro lleno de incertidumbre, aunque llegar a un destino seguro pueda suponer, en un primer momento, una expectativa positiva de futuro. ¿Qué va a ocurrir con uno mismo o una misma y con las personas de su entorno? Además, las experiencias y persecución sufridas dejan huella y pueden amplificar las emociones relacionadas con el miedo: temor a ser devuelto a su país; a perder la vida o volver a ser perseguido si alguien llega a saber dónde se encuentra; a que su familia sufra represalias en su país de origen. En ocasiones, existen lugares, situaciones o personas (por ejemplo, las de uniforme como policía o militares) que pueden evocar situaciones traumáticas experimentadas anteriormente... El miedo se completa con un sentimiento de culpa por haber dejado a familiares o amigos en el país de origen, en situación de peligro, mientras la persona ya se ha salvado.

En muchas ocasiones, el miedo y el desconocimiento del nuevo contexto alimentan un sentimiento de desconfianza ante las personas que se relacionan con los solicitantes de protección internacional y no conocen como actúan. Las y los profesionales y funcionarios que intervienen en decisiones claves de su proceso vital pueden despertar incertidumbres y prevenciones: si puede haber corrupción, si intentan aprovecharse de él o ella, si se va a preocupar por su caso, qué intenciones reales tiene aquél que se ofrece a ayudarlo... Es frecuente que exista desconfianza hacia las autoridades del país de acogida pues se asocian a las del país de origen.

No siempre se confía en las personas de la misma nacionalidad dado que, precisamente, el conflicto de origen es la persecución por otros compatriotas. El temor a que alguien les delate, que pertenezca a los mismos grupos u opciones políticas y sociales que le persiguieron, debilita la potencial red fundamental e inmediata de apoyo. No obstante, cabe destacar que estas situaciones no pueden generalizarse y atribuirse de modo automático a cualquier solicitante de protección internacional. La existencia de redes de apoyo de compatriotas son referencias especialmente importantes en muchas ocasiones como, por ejemplo, los movimientos de

apoyo al pueblo palestino o saharauí, quienes configuran una red de protección y apoyo fehaciente. De nuevo es necesario insistir en la existencia de una amplísima diversidad de variables que van conformando cada caso concreto.

- Cuestiones lingüísticas. El aprendizaje de la lengua es un vehículo central para la integración y la inserción de las personas solicitantes de protección internacional. Aunque según las nacionalidades de origen las necesidades son diferentes, es frecuente que las personas acogidas desconozcan el idioma o los idiomas utilizados en su entorno.

En cuestiones lingüísticas hemos de tomar conciencia de la relevancia del contexto en el aprendizaje del idioma y entender que la situación social incluye aspectos que van más allá del lenguaje: situación comunicativa, conocimiento compartido por las personas hablantes, relaciones interpersonales, etc. Es decir, se debe entender el uso del lenguaje en un sentido amplio que trasciende a la estructura gramatical y lingüística. La tarea de aprender un idioma requiere de un esfuerzo importante, y más aún cuando hablamos de protección internacional. Las personas acogidas traen una serie de dificultades añadidas y específicas en cuanto a bloqueos psicológicos, entre otros, que les impiden o ralentizan los itinerarios lingüísticos. Por ello, consideramos importante contar con materiales específicos, con un método y recursos adecuados a las personas atendidas.

Es necesario reforzar el enfoque lingüístico en la intervención realizada con cada persona y hacer del aprendizaje de la lengua un eje fundamental de trabajo para la integración. Para ello se dispone bien de dispositivos específicos organizados por las entidades especializadas en protección internacional bien de los recursos públicos ya existentes destinados al aprendizaje del idioma. Por otra parte, todas estas actuaciones se pueden reforzar con talleres de ocio y tiempo libre para que las personas beneficiarias y solicitantes de protección internacional puedan practicar lo aprendido en las clases en los diferentes ámbitos de su vida.

- Fortalezas en sus trayectorias. La intervención social normalmente se centra en las necesidades, debilidades y carencias de las personas que forman parte de sus programas. Sin embargo, es importante visibilizar las oportunidades y fortalezas de los grupos atendidos a la vez que reconocer sus potencialidades y capacidades como herramientas básicas para la propia acción social y educativa. Solo así podemos pasar a valorar y comprender a las personas que se encuentran en procesos de atención social como competentes, activos y protagonistas de sus procesos de cambio e inclusión.

4.3.3. Solicitantes con necesidades particulares de acogida

Por último, además de la perspectiva que hemos aportado acerca del conjunto de solicitantes, la directiva europea sobre acogida insiste en la necesidad de atender específicamente las situaciones de los solicitantes con necesidades particulares de acogida. En concreto, la 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 realiza un esfuerzo en conceptualizar los elementos más importantes de la protección internacional.

La directiva de acogida, en el Capítulo IV, establece una serie de disposiciones para situaciones específicas de vulnerabilidad. Concretamente, la categorización de “solicitante con necesidades de acogida particulares” especifica determinadas situaciones de vulnerabilidad social que deben ser tenidas en cuenta la legislación nacional, y también a la hora de dotar de flexibilidad al sistema de acogida y a la atención a personas beneficiarias de protección internacional mediante actuaciones transversales, dispositivos específicos, incorporación de enfoques de trabajo sectoriales y otros. El artículo 21 de la directiva enumera

las personas vulnerables tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina. (Directiva 2013/33/UE, art. 21)

La Directiva 2013/33 especifica la consideración de la obligación de los estados en relación con todas las personas pertenecientes a las figuras enumeradas en el artículo 21: “En relación con el tratamiento de las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, los Estados miembros se hallan vinculados por obligaciones establecidas en razón de instrumentos de derecho internacional de los que son Parte”. Es decir, existe una obligación por parte de todos los niveles de la administración pública de garantizar los derechos, servicios y condiciones previstos en la legislación internacional de la que forma parte el estado, que ha debido de ir adaptando las regulaciones nacionales para su cumplimiento.

Describimos entonces las diferentes situaciones de determinados grupos en situación de mayor vulnerabilidad social.

Familias monoparentales con hijos menores

Existe un reconocimiento internacional de la necesidad de formular políticas especiales para las familias que corren mayor riesgo de caer en la pobreza y en la exclusión social. Ya en 2014 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas incluía en esa categoría a las familias monoparentales y familias con personas con discapacidad en el informe preparatorio para la celebración del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia.

En España el Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF 2015-2017) recogió esa recomendación y contempló a las familias monoparentales como destinatarias de sus acciones y, recientemente, la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 señala la familia monoparental como un grupo especialmente destinatario de las políticas allí contenidas, debido a su “especial vulnerabilidad”. Sin embargo, durante mucho tiempo no se ha desarrollado una definición conceptual institucional aplicable a todo el territorio del estado. Sí lo han hecho diversas comunidades autónomas (al menos siete) aunque en términos que a veces podrían resultar contradictorios, poniendo el acento en variables diversas en cuanto al progenitor (o progenitores en algún caso): mantenimiento de la guarda y tutela, dependencia económica...

Por ejemplo, en algún caso si los niños y las niñas conviven con dos adultos, y su progenitor no guarda relación matrimonial con la otra persona, se consideraría una familia monoparental. En otro caso se reconoce la familia monoparental si conviven dos progenitores, pero uno sufre incapacidad. También son diferentes los servicios a los que tienen acceso y las ayudas recibidas. Hasta once comunidades autónomas carecen de una legislación que regule la monoparentalidad o de alguna regulación de ayudas específicas. Sería necesario una armonización del concepto de familia monoparental para aquellas familias que se atiendan dentro del sistema de acogida de protección internacional en todo el estado y el establecimiento de un marco mínimo compartido de ayudas.

Las familias monoparentales autóctonas ya manifiestan un conjunto de problemas que aumenta el riesgo de pobreza y exclusión social. En concreto, en el estudio de la red Europea de Lucha contra la pobreza (EAPN) sobre las familias monomarentales (encabezadas por mujeres) receptoras de rentas mínimas, las mujeres encuestadas señalaron que su principal problema era de índole laboral (84%), el segundo era el económico (71%) y el tercero se relacionaba con la vivienda (61%).

En el caso de las familias solicitantes de protección internacional, estos problemas se agravan por la falta de redes de apoyo y soporte de las unidades familiares. En mu-

chos casos, las familias solicitantes de protección internacional son monoparentales como consecuencia de la muerte del otro progenitor, de su desaparición o de que haya mantenido la residencia en el país en conflicto, lo que conlleva una dificultad añadida a la de otras familias con un solo padre o una sola madre. Esta situación cobra especial importancia en situaciones de hospitalización de alguno de los progenitores o el acompañamiento a un niño o una niña hospitalizados lo que hace necesario encontrar agentes del entorno que puedan brindar su apoyo y ofrecer la suficiente confianza para el cuidado de sus hijos. En muchos casos existen dificultades para garantizar el acceso efectivo a los recursos y la participación en igualdad de condiciones que los demás grupos familiares. Otro problema identificado es el de hijos e hijas que asumen una parte importante del cuidado de sus hermanos menores en detrimento de su dedicación académica y su vida cultural o de ocio.

Los equipos de trabajo de CEAR constatan que, para potenciar y desarrollar la autonomía de las personas adultas de estas unidades familiares, juegan un papel fundamental el uso de prestaciones, servicios externos, como otras entidades especializadas o servicios sociales, y/o redes de apoyo del territorio. Las diferencias legislativas podrían condicionar la diversidad de prestaciones y servicios a los que tienen derecho las familias monoparentales en cada comunidad autónoma, o incluso la ausencia de indicaciones específicas en las políticas de atención familiar.

Personas en situaciones de vulnerabilidad social por salud mental

Los equipos de atención de CEAR identifican un aumento en las personas y tipologías de problemas graves de salud mental entre las personas acogidas. Dependiendo de las experiencias de violencia y persecución sufridas, es frecuente que se tengan que atender distintos trastornos y enfermedades: estrés postraumático, depresión, síntomas de ansiedad, alteraciones nerviosas, somatizaciones como cefaleas o dolores musculares, problemas de sueño, policonsumos, patología dual... Otra problemática que atender es la del duelo por la pérdida de seres queridos o el propio desarraigo de la huida. Además de las situaciones vividas en origen es frecuente tener que abordar problemáticas vinculadas al proceso de inclusión en un nuevo contexto.

La OMS ha declarado que los datos de salud científicamente válidos y comparables a escala mundial son escasos y ha llevado a que en 2016 un grupo de diputados y diputadas europeos transmitan una declaración a la Comisión Europea pidiendo tomen en cuenta las necesidades de salud mental de los solicitantes de protección internacional.

Esta situación hace necesaria la organización de una atención terapéutica especializada para realizar una detección temprana y un diagnóstico correcto que pueda

servir de apoyo al desarrollo del itinerario. Para ello es necesario una coordinación entre los servicios de atención social y el servicio de atención psicológica de CEAR y sus profesionales correspondientes, un ejemplo de la necesidad de que se den continuidad a los equipos interdisciplinarios en el desarrollo de un nuevo modelo de sistema de acogida y no se fragmenten en servicios independientes.

Para trabajar este tipo de casos, los equipos profesionales del sistema de acogida de protección internacional se coordinan con recursos de la red sanitaria pública de los propios territorios, hospitales de referencia, Centros de Atención a las Adicciones, asociaciones de personas afectadas, y, en función de la patología, derivación a terapias alternativas para trabajar los bloqueos. Sin embargo, desde la experiencia del trabajo en el sistema de protección internacional, en la red pública de atención en salud mental existen limitaciones. Por un lado, el sistema de salud adolece de recursos específicos orientados a patologías específicas de salud mental comunes entre los solicitantes de protección internacional, así como la falta de adecuación a la demanda específica de este grupo poblacional. Por otro lado, hay un desajuste en el proceso del solicitante entre la duración de la participación en el sistema de acogida y los tiempos requeridos para el tratamiento de casos de salud mental.

De por sí, en el ámbito de la protección internacional es frecuente que se precise la atención a personas con trastornos, estados de depresión postraumática o ansiedad; crisis personales y/o familiares al colisionar vivencias y salidas de país de origen traumáticas, procesos migratorios convulsos, expectativas frustradas en el país de acogida; incluso personas con ideaciones autolíticas y crisis agudas que han requerido hospitalización. En algunos casos, estas situaciones de salud mental colisionan con situaciones de consumos activos que derivan en un desajuste considerable entre las necesidades de las personas solicitantes de protección internacional y las condiciones de acogida, así como serios problemas en la convivencia en los espacios colectivos de acogida.

Hemos de tener en cuenta que estos problemas de salud mental están ligados al conflicto, la persecución y la violencia, situaciones alejadas de las más habituales en nuestro entorno, las cuales provocan otro tipo de necesidades terapéuticas y demandas. El desajuste entre demanda y servicios es una barrera importante que no se consigue salvar de un modo completo desde los dispositivos existentes en los servicios de acogida actuales. Estas dificultades son aún mayores en los casos en que coexisten problemas de patología dual y/o adicciones.

Uno de los déficits de nuestros sistemas de protección en general y del de salud en particular, es el peso que tiene la familia en la atención a personas con problemas de

salud mental. Es consecuencia de una característica del modelo de estado del bienestar español (denominado modelo mediterráneo y semejante al de Italia, Grecia y Portugal) que se basa en peculiaridades culturales como la presencia de la familia en la vida de los individuos, que cubre ciertas necesidades que en otros modelos son cubiertas por el estado. Los solicitantes de protección internacional, que en general carecen de redes familiares de apoyo o que son débiles, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad sanitaria.

Personas con situaciones y necesidades sanitarias especiales

La salud física de las personas solicitantes de protección internacional se ve afectada por los riesgos a los que están sometidos a lo largo de su trayectoria. En origen, al escapar de situaciones de guerra y de violencia, y en tránsito por las agresiones que sufren a lo largo del viaje por las rutas migratorias. Aunque muchas personas refugiadas gozan de buena salud, En su caso, corren riesgos sanitarios por las condiciones de vida insalubre a las que se enfrentan en los lugares y campos donde se van asentando: malas condiciones de alojamiento o saneamiento, insuficiencia de alimentos y agua, un mayor estrés... Todo ello comporta riesgos de patologías traumatológicas y quirúrgicas, patologías asociadas a pobres condiciones higiénicas. Otros problemas, sobre todo en el caso de la infancia, se pueden deber a la falta de inmunización por interrupción de pautas de vacunación.

En los dispositivos de acogida se atiende a personas y grupos familiares con, cada vez, mayor demanda de apoyo y abordaje de situaciones complejas de salud. Muchos estados requieren la necesidad de soporte emocional y apoyo en el afrontamiento de casos complejos de salud y ayuda en la traducción e interpretación en los servicios públicos sanitarios, especialmente en el caso de las personas llegadas mediante el programa de reasentamiento y reubicación. Las situaciones de enfermedad terminal son especialmente graves y vulnerables, como algunos casos de llegadas de personas con estados avanzados de cáncer o problemas cardiorespiratorios severos.

La intervención con grupos familiares está altamente condicionada por las necesidades de seguimiento médico y atención continua de la infancia. Esto nos exige tener que cambiar y adaptar los objetivos planteados en el itinerario de sus padres y madres y adaptar el trabajo de los equipos técnicos, dada la necesidad y alta frecuencia de acompañamientos de carácter sanitario, no siempre programables con facilidad, debido al carácter de urgencia que conllevan.

La experiencia de trabajo de CEAR en el ámbito de la protección internacional como entidad especializada, nos advierte de las dificultades sanitarias intrínsecas que

sufren, generalmente, las personas solicitantes de protección internacional, quienes muestran, frecuentemente, un significativo deterioro en su salud. Como respuesta a ello, se han establecido vías de consulta, información y colaboración con diferentes asociaciones sanitarias, de familiares de personas enfermas, hospitales de referencia y otros agentes sociales relacionados (subcontratación del Servicio de Ayuda a Domicilio, trámites de reconocimiento de la discapacidad, etc.). Esta percepción se ha visto refrendada por el informe de la OMS sobre la salud de los desplazados en Europa de 2019 concluye que la tasa de incidencia y de prevalencia de la diabetes entre los refugiados y los migrantes, así como de mortalidad por esta enfermedad, es mayor que entre la población de acogida, registrándose tasas más elevadas entre las mujeres, y también que sufren más enfermedades infecciosas.

En ocasiones, las personas solicitantes de protección internacional encuentran dificultades para tener acceso a la asistencia sanitaria por motivos tales como las barreras lingüísticas, la discriminación o el desconocimiento de las implicaciones de su situación jurídica. Un aspecto a prestar atención es la accesibilidad de la asistencia sanitaria para ellas, por ejemplo, la implementación de medidas como la disponibilidad de servicios de interpretación y de mediación sanitaria.

En este punto se debe hacer una mención específica a las personas de movilidad reducida. En el actual modelo de acogida se diseña una intervención basada en el apoyo, seguimiento y acompañamiento orientada a que estas personas, en la medida de lo posible, vayan ganando calidad de vida durante su itinerario, tratando de potenciar la autonomía y el desarrollo de competencias. Se busca un equilibrio entre el acceso a recursos especializados y el acceso a recursos normalizados dirigidos al conjunto de la población con el objetivo de favorecer la inclusión en la sociedad de acogida en situaciones de altísima vulnerabilidad social e ir superando las diferentes barreras que la dificultan. El actual sistema de protección internacional cuenta con plazas accesibles en todas las CCAA y que uno de los ejes principales que se lleva a cabo con estas personas son los trámites de reconocimiento de la discapacidad como llave de entrada a servicios especializados fuera del sistema.

Mujeres víctimas de violencia sexual y de género

Aunque la violencia sexual es una forma de violencia de género, en el ámbito de la protección internacional destaca específicamente. Según los organismos internacionales, las propias mujeres refugiadas y desplazadas han manifestado cuando son preguntadas por la violencia sufrida, que la sexual es una de las de mayor prevalencia y que sufren con más frecuencia e intensidad. La violación masiva en períodos de guerra ha sido documentada en la mayoría de los conflictos de las últimas décadas, desde

Bosnia o Somalia hasta Siria. Las mujeres son utilizadas como arma de guerra (un medio para castigar y humillar al enemigo) y como botín de guerra.

Una de las razones de la huida de sus hogares es escapar de situaciones de violencia de género tales como la mutilación general femenina o por riesgo a ser violadas o asesinadas en medio de conflictos armados y de guerras. También se han dado casos de persecución por negarse a matrimonios forzosos, no cumplir las normas de vestuario, incluso tradiciones como la quema de viudas. Pero el peligro no se acaba en la huida, ya que durante el trayecto también corren serios riesgos a lo largo de sus desplazamientos hasta el país de acogida: ser atrapadas en redes de tráfico sexual, secuestros, violaciones, etc., por la falta de seguridad en las vías de llegada a España. Incluso la violencia de género se puede dar en el país de acogida, en nuestro caso España.

El riesgo al feminicidio es otra cara de la violencia de género. No son casos aislados, hay países como El Salvador u Honduras que alcanzan tasas de 6,8 y 5,1 feminicidios por cada 100.000 habitantes respectivamente, lo que los sitúa entre los países más peligrosos para las mujeres entre los que existen datos.

En conclusión, la prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género que sufren las personas refugiadas, debe formar parte de la estrategia general de los sistemas de protección internacional: la importancia de generar espacios seguros, de confianza, el trabajo en red con recursos externos especializados en atención a la mujer y a la infancia. En el sistema de acogida de protección internacional español se ha puesto en marcha recientemente un nuevo protocolo de actuación ante la violencia contra las mujeres que servirá de instrumento para la protección de estas, que deberá ser evaluado cuando tenga cierto recorrido.

Colectivo LGTBIQ+

Según los datos que disponemos, actualmente hay setenta países en el mundo que penalizan por ley a las personas LGTBIQ+, en once de ellos con pena de muerte. También se han documentado casos de gobiernos que no están dispuestos o no pueden proteger a las personas LGTBIQ+ de la violencia de todo tipo de agentes, aunque su legislación no los persiga. Las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales continúan padeciendo situaciones de riesgo y siendo perseguidos por su identidad de género, su orientación o características sexuales. En muchos casos, se ven obligadas a huir ante el miedo a ser detenidas, torturadas, maltratadas o incluso asesinadas.

El proyecto "Transrespeto versus Transfobia en el Mundo" busca proveer una visión general sobre la situación en diferentes partes del mundo de los Derechos Humanos de las personas trans. Su monitoreo nos dice que entre el 1 de enero de 2008 y

septiembre de 2021, se registraron en el mundo 4.042 asesinatos de personas trans y género-diversas, con 375 asesinatos registrados entre el 1 de octubre de 2020 y el 30 de septiembre de 2021. El reporte de 2021 representa un aumento del 7% con respecto a la actualización de 2020, y es el año con mayor número de muertes de personas trans y género-diversas. Brasil sigue siendo el país que informó la mayoría de los asesinatos (125) seguido por México (65) y los Estados Unidos (53).

La ampliación de plazas del sistema ha permitido trabajar con un enfoque diferencial e interseccional en términos de condiciones de acogida con las personas pertenecientes a este colectivo, adaptando la distribución de plazas en dispositivos que mejoran las posibilidades de convivencia, así como adaptando la intervención psico-social a sus necesidades específicas. En este campo es preciso un intenso trabajo de coordinación con nuevos agentes externos al sistema de acogida especializados que faciliten el acompañamiento en el proceso de incorporación a la sociedad de acogida de estas personas, así como la reducción de los efectos del estigma social asociado a su opción e interiorizado, el apoyo de un ocio y tiempo libre saludable entre iguales.

Mujeres con indicios de ser víctimas de trata de seres humanos

Las personas que han sido objeto de trata a través de una frontera internacional, en tránsito o en destino, pueden necesitar protección internacional como refugiadas. La Directriz nº 7 del ACNUR sobre protección internacional establece los criterios por los que una víctima de trata se puede considerar refugiada.

La identificación de víctimas de trata de seres humanos es competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Las necesidades que cubre el sistema de acogida son, en primer lugar, la de informar a mujeres que suelen desconocer su derecho a solicitar asilo y que, en todo caso, tienen serios temores ante la posibilidad de represalias o riesgos por la denuncia por parte de los tratantes, pero también miedos ante la posibilidad de ser expulsada al ir a denunciar. Una segunda función es la detección de indicios para mejorar en la atención temporal y en la rápida derivación a recurso especializado fuera o dentro del sistema de acogida de protección internacional.

Aunque algunos estudios han ido señalando la existencia de carencias en el acceso real a los derechos reconocidos para las mujeres y hombres víctimas de trata solicitantes de protección internacional, actualmente se reconoce la protección internacional para estos casos y existen recursos especializados en el sistema de protección para su atención. Bien es cierto que la detección de mujeres víctimas de trata presentaría dificultades específicas: el hecho de que muchas sean recién llegadas que

no han sido aún explotadas, la baja credibilidad que se otorga a las que solicitan asilo basándose en historias estereotipadas que encubren los motivos reales de persecución por indicación de las propias redes de trata, o los problemas de coordinación entre los diferentes actores que participan en este proceso, entre otros.

En la experiencia de CEAR se han ido dando algunos primeros pasos para mejorar las limitaciones existentes que pueden servir de orientación para la transformación del modelo de acogida de protección internacional: el uso de protocolos de detección, la creación de Equipos Referentes de Trata - ERT con una composición interdisciplinar, así como la búsqueda de apoyos locales para la intervención con estas mujeres, con el objetivo de elevar el nivel de seguridad en torno a su acogida y la de menores que están a su cargo. El actual sistema de protección internacional cuenta con un protocolo para la detección y derivación de Posible Víctima de Trata de Seres Humanos (PVTSH), el cual es el único protocolo realmente existente, pues se carece de protocolos para violencia de género, salud mental, LGTBIQ+, etc. Las organizaciones del sistema de protección internacional no especializadas en trata trabajamos con solicitantes de protección internacional desde el plano jurídico, pero en lo relacionado con la acogida a VTSH se derivan a entidades especializadas en trata. Es un buen ejemplo de complementariedad entre los recursos especializados en asilo del sistema de protección y otros recursos sociales y públicos.

Personas mayores

Las personas mayores representan el cuatro por ciento de la población desplazada por la fuerza en todo el mundo. Se considera un grupo doblemente vulnerable, por unir a la situación de persecución, otras derivadas de su edad bastante habituales: problemas de movilidad, deterioro físico, enfermedades y dolencias, dificultades económicas cada vez más graves y, sobre todo, un problema común a las personas mayores que es el aislamiento y la soledad no deseada. Por desgracia, los mayores son los grandes olvidados.

Cuando nos enfrentamos a casos de acogida de personas en edad avanzada, además de todas las intervenciones de carácter sanitario que puedan precisar, se trabaja en la búsqueda de todas aquellas ayudas destinadas a personas de tercera edad que puedan ser favorables para su integración en el país de acogida. Se tiene en cuenta que esto implica el planteamiento de planes de trabajo adaptados que no tengan como finalidad la inserción laboral ni la completa autonomía sino las derivadas de una situación específica, como por ejemplo, la dificultad añadida de la imposibilidad de acceso a la pensión no contributiva por el requisito de más de diez años de residencia en España. El trabajo en red con otros recursos del área de mayores (centros de mayo-

res, centros de día, centros cívicos y sociales, asociaciones, etc.) que pueden ofrecer servicios de ocio terapéutico para estas edades, clases adaptadas...o bien con recursos sanitarios para todo aquello relacionado con la salud (artritis, reumatismo y otras enfermedades crónicas, problemas de visión y auditivos, hipertensión, osteoporosis, cuando no demencias y problemas cognitivos...).

Paradójicamente, el principal obstáculo con personas de edad avanzada que es el de disponer de una renta digna para la supervivencia, a veces viene derivado de la propia idiosincrasia del programa. Uno de los objetivos principales del sistema de protección es conseguir la plena autonomía a través de la integración social y la inserción laboral. Sin embargo, las personas de edad avanzada tienen escasa empleabilidad, lo cual limita su itinerario, que se suele centrar, en la mayoría de los casos, en un seguimiento sanitario y en fortalecer sus redes y el tejido comunitario, ya que posteriormente se encuentran sin posibilidades de mantenerse por sí mismas cuando el programa finalice. Situaciones de deterioro cognitivo o, simplemente, cuando se hacen evidentes las consecuencias negativas del envejecimiento, provocan que las personas de edad avanzada requieran de un itinerario más largo que otros solicitantes de protección internacional, que permita adecuarse a unos ritmos de adquisición de habilidades sociales y lingüísticas más lentos.

También se ha de tener en cuenta las funciones y papeles positivos que asumen en sus familias y comunidades: cuidado de niños y niñas, transmisión de conflictos, mediadores, referentes comunitarios de prestigio, los saberes de las mujeres en los cuidados y la salud,

En resumen, hemos ido describiendo y analizando las necesidades y problemáticas de las personas refugiadas que debe atender el sistema de acogida de protección internacional, intentando mencionar algunas fortalezas de personas que son supervivientes y resilientes antes que víctimas. Este recorrido permite identificar un conjunto de necesidades particulares de acogida que están insuficientemente tratadas en el sistema actual como hemos indicado en nuestro análisis de situación. Tal y como dice la Directiva 2013/33, deben ser una prioridad de las autoridades nacionales atender estas para garantizar que dicha acogida responda específicamente a sus necesidades particulares de acogida, lo que implica establecer dos niveles de actuación: primero, la creación de áreas de trabajo y dispositivos específicos internos al sistema en el marco de centros, servicios y equipos especializados en protección internacional; y segundo, el establecimiento de mecanismos de coordinación con agentes externos de los sistemas de protección generales de salud, educación y servicios sociales que desarrollen programas y actuaciones en dichas áreas.

CAPITULO V. INCORPORACIÓN DE PRINCIPIOS Y ENFOQUES EN EL MODELO DE ATENCIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Una política pública orientada a la integración de las personas beneficiarias de protección internacional debe proporcionar orientaciones, enfoques e instrumentos que den sentido a dicha gestión y a dicha integración de acuerdo con las directivas europeas y los tratados internacionales. La integración social de este colectivo debe ser entendida como un proceso bidireccional de adaptación mutua afecta al conjunto de la ciudadanía, tanto a los autóctonos como a las personas acogidas. Esta tarea se contempla en el artículo 9.2 de la Constitución Española, cuando señala que

corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En conclusión, el resultado final que debe buscar una política de acogida e integración es la consolidación de una sociedad inclusiva, en la que todos contribuyan a construirla, tengan las mismas oportunidades, se sientan parte de dicha sociedad y la sientan como suya.

Por todo ello, desde CEAR proponemos un conjunto de principios y enfoques que fundamentan el modelo que se presentará a continuación. En primer lugar, mencionamos dos enfoques orientados de modo específico a la protección internacional: el de las soluciones duraderas al desplazamiento forzoso, específico en actuaciones en protección internacional y adoptado por Naciones Unidas y diversas agencias interna-

cionales; y el de acción sin daño. Seguidamente enumeramos y describimos principios y enfoques generales ligados a la política pública en relación con la acción social y la integración.

Soluciones duraderas Acción sin daño Inclusión social Ciudadanía Enfoque basado en Derechos Justicia social	Transformación social Perspectiva de género Interseccionalidad Perspectiva de los cuidados Vinculación con la Agenda 2030
--	---

5.1. SOLUCIONES DURADERAS

En un marco humanitario una solución duradera o solución sostenible es una respuesta definitiva a la situación de desplazamiento o de protección internacional de una persona o grupos de personas. Al hablar de soluciones duraderas podemos referirnos a distintas áreas, entre otras la protección que incluye desplazamientos internos, personas refugiadas, reclutamiento de menores, homicidios o amenazas en zonas de conflicto, violaciones de derechos humanos o violencia generalizada.

El enfoque de soluciones duraderas comenzó a fraguarse cuando las Naciones Unidas, otros organismos humanitarios internacionales, así como gobiernos, donantes, organizaciones regionales y la sociedad civil de todo el mundo, se preguntaron “cuándo termina el desplazamiento”. El interés por delimitar criterios cuándo es el final de la situación de protección internacional lo determinaba el hecho de identificar en qué momento dejan de ser necesarias las actividades específicas de protección y asistencia dirigidas a las personas beneficiarias de protección internacional en la medida en que gozan del mismo nivel de acceso a la protección y asistencia que el resto de la población. Este enfoque se elaboró en un Marco de soluciones duraderas y fue adoptado en marzo de 2007, con posteriores revisiones, por el Comité Permanente entre Organismos (IASC) de Naciones Unidas que constituye el origen del enfoque de soluciones duraderas. De hecho, actualmente existe un grupo de trabajo temático mundial sobre protección liderado por agencias de Naciones Unidas que prevé un conjunto de actividades encaminadas a garantizar el respeto de los derechos de todos los sujetos.

Entre los fundamentos clave del Marco de soluciones duraderas, destaca que el desplazamiento no concluye en un momento determinado, sino que se trata de un proceso gradual durante el cual la necesidad de asistencia especializada (idea que recogemos en esta propuesta de Libro Blanco como eje fundamental de la asistencia en protección

internacional) y la protección para las personas beneficiarias de protección va disminuyendo. El enfoque de soluciones duraderas como respuesta definitiva a la situación de protección, a su vez engloba tres enfoques habitualmente utilizados: basado en las causas (si el motivo que provocó la huida ha cambiado), centrado en las necesidades (cuando las personas beneficiarias de protección todavía muestran necesidades particulares de acogida creadas por el desplazamiento) y basado en soluciones (en los casos en que las personas habían retornado, integrado localmente o reasentado en otro lugar). Existe un consenso en el ámbito de la protección internacional en torno a que cada uno de estos tres enfoques aclara aspectos importantes del desplazamiento forzoso y la protección, pero que ninguno cubre adecuadamente su complejidad. Entonces, en respuesta a la situación de protección internacional, se dio preferencia a un enfoque integrado, que combinara el centrado en las necesidades y el basado en soluciones.

El objetivo de las soluciones duraderas es el fin de la necesidad de protección internacional y que la persona deje de ser refugiada bien sea por acceder a una situación jurídica que asegure tanto los plenos derechos como el de ser tratada como ciudadana de dicho Estado; o bien cuando vuelva a su país de origen de manera voluntaria, una vez desaparecidos los motivos que la obligaron a huir, en condiciones de seguridad y de dignidad. De este modo, ACNUR propone tres vías para la solución de protección de las personas refugiadas:

- la integración local en el país de acogida,
- la repatriación voluntaria a su país de origen (retorno)
- y el reasentamiento en un tercer país entendido como traslado de la residencia de una persona desplazada de forma permanente.

En el marco expuesto, el objetivo y tarea de integración social que fundamenta el sistema de acogida español, centrado en las necesidades, se enmarca en un principio más amplio que es el de soluciones duraderas como solución definitiva a la situación de necesidad de protección internacional de las personas refugiadas y a su incorporación como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho. La integración en el país donde se ha obtenido protección internacional o donde se ha reasentado supone un proceso largo, complejo y gradual que permite a la persona participar completamente en la vida económica, social y cultural de la sociedad donde vive, así como gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran dignas en su entorno. Este proceso tiene, en primer lugar, una dimensión de atención a la persona y, en segundo lugar, otra orientada a los sistemas y las estructuras institucionales de los servicios de protección de derechos, con la intención de crear respuestas efectivas ante la vulnerabilidad socioeconómica y el riesgo de exclusión social.

Es necesario tomar en consideración que las políticas públicas internacionales, entre otras las europeas y españolas subrayan que la inclusión social es multidimensional (no puede circunscribirse a un ámbito exclusivo de la vida) y procesual (se llega a través de un itinerario formado por diferentes fases y momentos), lo que, específicamente en el ámbito de la protección internacional, implica las siguientes dimensiones:

- Legal: progresivamente, a las personas beneficiarias de protección internacional se les otorga un nivel de derechos más amplio hasta llegar a la equiparación con las y los nacionales del país de acogida. Este proceso debe culminar con la residencia permanente, o de larga duración, o con la obtención de la nacionalidad de dicho Estado.
- Económica: las personas beneficiarias de protección internacional son cada vez menos dependientes de la asistencia del país de acogida y cada vez son más autónomas y autosuficientes, pudiendo llegar a mantenerse por sí mismas.
- Cultural y social: las personas refugiadas cada vez participan más en la vida social del país de acogida, sin temor al rechazo o a la discriminación, y pueden ejercer sus derechos sociales y culturales.

Una segunda solución duradera es el reasentamiento, entendido como el traslado de las personas beneficiarias de protección internacional desde el país en el que solicitaron protección a un tercer Estado donde serán acogidas. Esta circunstancia puede deberse a diversos motivos: que el primer país niegue los derechos básicos a las personas refugiadas; que las autoridades no quieran o no puedan proporcionarles una protección eficaz; que su vida corra peligro en dicho país; o su libertad se vea amenazada. Ningún país está obligado a reasentar a las personas beneficiarias de protección internacional y depende, por tanto, de la voluntad del tercer estado, lo que influye en que sea la solución duradera menos utilizada, como así sucede por parte del Estado Español.

Hemos de tener en cuenta que, en muchas ocasiones, el reasentamiento supone trasladar a las personas beneficiarias de protección internacional a países lejanos y desconocidos, con los consiguientes trastornos en sus trayectorias. Aun así, constituye un instrumento de protección especialmente importante en situaciones de emergencia y para grupos muy vulnerables.

Por último, la tercera vía para una solución duradera es la repatriación voluntaria o retorno. En este caso la persona beneficiaria de protección internacional decide libremente regresar al país del que huyó por la desaparición del riesgo de ser perseguida. Aun así, hemos constatado que muchas personas deciden regresar cuando la situación de su país de origen continúa siendo insegura, por variados motivos personales, familiares o políticos (por compromiso con la causa que originó su persecución, por ejemplo).

Es especialmente necesario asegurar que el retorno de las personas beneficiarias de protección internacional sea voluntario y no vulnere el principio de no devolución. Además, se debe prestar especial atención a garantizar que existan condiciones de seguridad y dignidad. La repatriación puede ser organizada (en una operación promovida y supervisada por las instituciones de protección y/o los Gobiernos afectados velando porque se realice en condiciones de dignidad y seguridad) o espontánea (por los propios medios de la persona).

5.2. ACCIÓN SIN DAÑO

La Acción sin Daño (Do no Harm o hacer sin daño) nace en 1994 en el campo de la cooperación y la ayuda humanitaria como instrumento o medio de concreción de la idea de sensibilidad al conflicto. Parte de la premisa de que las actuaciones de las organizaciones y agencias vinculadas al ámbito en que se actúe, en este caso la protección internacional, no son neutrales y, por el contrario, se integran de una forma u otra al contexto conflictivo a través de sus acciones. De este modo, pueden tanto contribuir a mejorar las condiciones de vida de personas vulnerables y transformar positivamente situaciones de conflicto como también pueden generar daño, aumentar las tensiones o exacerbar los conflictos.

Este enfoque busca que las organizaciones realicen un trabajo de mayor impacto, a través de una reflexión sistemática sobre su quehacer y su manera de relacionarse con los diferentes actores sociales. Además de la posibilidad de producir daño y la necesidad de evitarlo, mitigarlo o repararlo, el enfoque invita a potenciar aquellos elementos positivos, transformadores y que se consideran buena práctica. Así, la acción sin daño afirma que en muchas ocasiones, a través de los proyectos y las acciones promovidas por las organizaciones y sus miembros, se transmiten algunos mensajes éticos referidos a cómo se entienden los conflictos en los que están inmersos, qué mensajes se utilizan en la comunicación, de qué manera se transfieren los recursos (económicos, humanos, etc.), cómo es el comportamiento de las personas que trabajan en la ejecución de los proyectos, qué impacto provocan las acciones institucionales en las relaciones y dinámicas existentes entre los agentes inmersos en el contexto de que se trate. Es decir, el enfoque de acción sin daño promueve una acción coherente, responsable y ética frente a la acción social.

Debido a que su propuesta no se limita a un campo específico, el enfoque de acción sin daño permite abordar cuestiones relacionadas con la protección internacional, entre las que queremos señalar especialmente dos de ellas. En primer lugar, el riesgo de clasificar a las personas beneficiarias de protección internacional creando jerarquías entre

ellas, por ejemplo, privilegiar a las de una religión, origen, identificación política o nacionalidad determinados y quebrar el principio de trato igualitario que debemos mantener. En ocasiones, el mayor impacto político o mediático de una persona o de un grupo puede generar una diferencia de trato que ocasione daño por el impacto que este trato diferencial puede tener en otras personas beneficiarias del sistema de protección internacional. Un ejemplo real es la aceleración del paso de determinados solicitantes de protección internacional a plazas de acogida temporal por la relevancia mediática del conflicto del que provienen, lo que ha ralentizado e incluso paralizado la asignación de plaza en acogida temporal de personas que llevaban tiempo a la espera en la primera acogida.

En segundo lugar, otro caso que se ha dado en los últimos años es el de dar una respuesta inadecuada como consecuencia del desconocimiento del campo de la protección internacional a pesar de guiarse de por la buena voluntad de prestar ayuda y acogida. Hace unos años ante la falta de respuesta institucional y gubernamental a la situación dramática de las personas que llegaban a las costas europeas surgieron múltiples respuestas solidarias e iniciativas locales de distinto carácter. En la mayoría de los casos los participantes no atesoraban las competencias necesarias para llevar a cabo actuaciones de calidad con un enfoque necesariamente especializado.

Por ejemplo, muchas iniciativas a favor de personas sirias, como el caso de las ofertas de familias acogedoras, atravesaron dificultades cuando las personas que acogían a las familias no sabían afrontar situaciones de todo tipo derivadas de la acogida: cuando quienes acogían detectaban comportamientos machistas, cuando una persona empezaba a mostrar trastornos de salud mental, etc. En muchos casos las personas que daban cobijo a estos solicitantes de protección internacional empezaron a renunciar a la acogida o se replanteaban su capacidad de hacerlo. La acogida no se puede hacer dando por sobrentendido que no van a aparecer problemas de convivencia, que la respuesta de las personas siempre va a ser el agradecimiento, que están sanos física y mentalmente o que, si no lo están, es fácilmente manejable. Todas estas situaciones provocan daño, por lo que es necesario tener en cuenta en el diseño de las actuaciones del sistema de acogida de protección internacional el enfoque de la acción sin daño.

5.3. INCLUSIÓN SOCIAL

Incorporar el principio de inclusión al modelo de atención de protección internacional significa en primer lugar tomar conciencia de las dificultades y barreras que determinados grupos sociales, como son las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, tienen para acceder a bienes y recursos sociales, culturales y económicos.

Supone también reconocer que existen personas que viven en situación de exclusión social, en la cual no hay vinculación con la comunidad ni disfrute de los derechos sociales.

La conceptualización de la exclusión social ha ido evolucionando como superación de una vida, visión de la pobreza puramente economicista, incorporando los procesos que en contexto impiden la integración social de un gran número de personas y grupos sociales y no solamente las cuestiones relacionadas con la desigualdad económica. La Unión Europea ha definido la inclusión social como un proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran mínimos en la sociedad en la que viven. La exclusión no solo se debería a factores económicos como los ingresos y lo laboral, también está relacionada con las características de las redes personales, familiares y sociales de protección, los déficits formativos, el nivel educativo, el acceso a las tecnologías, la atención sanitaria y, en general, los bienes y recursos sociales disponibles y a los que se accede.

La exclusión es, por tanto, un fenómeno dinámico, multidimensional y multifactorial que pone seriamente en entredicho la condición misma de ciudadanía de quienes están en riesgo de exclusión social y que es abordable desde las políticas públicas. La lucha contra la pobreza y la exclusión social es impulsada por la Unión Europea a través de la Estrategia europea de inclusión social y, en nuestro contexto, se desarrolla a través de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social acordes con esa estrategia y los distintos planes y actuaciones autonómicos y de las corporaciones locales.

Incluir el principio de inclusión en el modelo de atención de protección internacional aspira a avanzar hacia el desarrollo de todas las personas en paridad de condiciones y oportunidades para el ejercicio de la plena ciudadanía. Las personas solicitantes y refugiadas llegan al país de acogida estando en una situación de vulnerabilidad social y económica, enfrentándose a condiciones de vida extremadamente desiguales respecto a los estándares de la población del país de acogida. Para ellas es fundamental recibir apoyo financiero y material, pero también formación para el aprendizaje del idioma, apoyo en la comunicación a través de traducciones, asesoramiento para la búsqueda de empleo, asesoramiento jurídico, atención social, sanitaria y psicológica en función de las características de cada caso. La inclusión pasa también por trabajar con la sociedad de acogida, sobre las narrativas excluyentes, los prejuicios y los discursos nativistas, para contrarrestar procesos de estigmatización y xenofobia que son profundamente excluyentes.

5.4. CIUDADANÍA

El principio de ciudadanía es un ideal político y ético que establece una relación entre seres libres e iguales, que: 1) comparten la titularidad de derechos y deberes, 2) pertenecen a una comunidad sociopolítica que reconocen esos derechos y deberes y 3) donde las instituciones velan por su cumplimiento. Un enfoque ciudadano nos da la oportunidad de vincular a las personas como sujetos de derechos y deberes y permite avanzar en los planteamientos de inclusión social, no discriminación, convivencia e interculturalismo.

En esta línea, asumimos las ideas fundantes de nuestro marco jurídico y constitucional que remiten a los modelos de ciudadanía social que proponía Marshall (titularidad de derechos, pertenencia a la comunidad política, promoción del sentido de pertenencia, papel garante de derechos de las instituciones públicas) y de ciudadanía participativa (superación de las exclusiones, el principio de autonomía, ampliación de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, participación democrática, etc.). La noción de ciudadanía en un contexto de diversidad cultural supone el reconocimiento de la participación cívica, social, cultural, económica y política.

Reconociendo estas dimensiones de la ciudadanía, el modelo de protección internacional debe ser necesariamente ciudadano para garantizar el disfrute de derechos y el cumplimiento de deberes de las personas refugiadas, promover su sentido de pertenencia (y su reconocimiento por la sociedad de acogida) a la comunidad de acogida, en un proceso garantizado por las instituciones (locales, nacionales e internacionales). Así, el reconocimiento de la ciudadanía completa se presenta como un antídoto contra la exclusión social.

5.5. ENFOQUE BASADO EN DERECHOS

Este enfoque de intervención está basado en los valores, principios y normas universales, propios de la dignidad de la persona humana, que se refieren a la vida, libertad, igualdad, seguridad, bienestar social, participación y cualquier otro aspecto ligado al desarrollo integral de la persona sustentado en los derechos humanos. Si consideramos que el horizonte de la acogida de protección internacional es la incorporación comunitaria a la sociedad con equidad, implican la máxima extensión posible de la titularidad de derechos humanos y su capacidad de ejercicio real pasando de una visión de la ciudadanía como estatus a una ciudadanía como práctica con implicaciones en la vida cotidiana.

El enfoque de derechos propone una cultura política que considera que la política social es un derecho social y debe impulsar el desarrollo humano mediante nuevas for-

mas de orientar y canalizar la acción social. Implica en primer lugar la obligación de los estados de promover y garantizar el disfrute de los derechos humanos a todas las personas dentro de su territorio, incluidas las vinculadas a la protección internacional. Por un lado implica la construcción de una institucionalidad que promueva una relación de las instituciones políticas y la sociedad centrada en que las personas se apropien participativamente de sus derechos y deberes (las instituciones gubernamentales estatales, autonómicas y locales como garantes de derechos) y, por otro, incluye la promoción y protección de no solo los derechos civiles, sino también a los derechos económicos, sociales y culturales tal y como marca el contenido de las normas internacionales de derechos humanos.

Incorporar este enfoque requiere un análisis de la situación desde la perspectiva de los derechos y deberes; de evaluación y rendición de cuentas; la identificación de derechos independientemente de la nacionalidad (salud, nutrición, educación, atención social, garantías judiciales y condiciones laborales y salariales) y el nivel de exigibilidad de su ejercicio; la vigilancia política; la participación efectiva en la sociedad; y la visibilización de este enfoque en el espacio público mediante una política de comunicación.

En el orden operacional estas implicaciones se derivarían en la identificación de variables para el análisis en función de los DESC mencionados, como la identificación de programas de promoción y protección de derechos, la propuesta de un lenguaje y una agenda comunicativa y de sensibilización y otros elementos a considerar.

5.6. JUSTICIA SOCIAL

Un principio fundante del modelo de atención de protección internacional debe ser la justicia social. Se trata de un concepto utilizado por primera vez a mediados del siglo XIX por Luigi Taparelli, que asimilaba la justicia social a igualar a todos los hombres en lo relacionado con los derechos de humanidad, lo que vincula esta perspectiva al enfoque de derechos que ya vimos en el epígrafe anterior. También supone reconocer la existencia de situaciones de injusticia social y desigualdades en la sociedad y poner el foco en la necesidad de crear sistemas de protección a favor de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Nancy Fraser propone una teoría de la justicia social que incorpore su dimensión política, recordando que el significado más genérico de justicia descansa en una participación igualitaria en la vida social. Así, la dimensión superior que otorga significado a la justicia social es la paridad participativa, que permite superar las injusticias y, a la vez,

participar a la par con otros, con pleno derecho en la interacción y convivencia sociales. Más allá de los significados clásicos de la justicia asociada a la armonía social, a la idea de justicia distributiva o de dar a cada persona lo que le corresponde, el debate académico en torno a la idea de justicia social incluye tres grandes concepciones: Justicia Social como Distribución (garantía de distribución de recursos y servicios a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional), Reconocimiento (aceptación de su legitimidad como persona y ciudadano desde el respeto de la dignidad de todas las personas) y Participación (intervención en la vida social y pública).

En consecuencia, la justicia social implica distribución de bienes, recursos y capacidades; el reconocimiento y respeto de todas las personas y relaciones justas en la sociedad; la participación en decisiones que afectan a las propias vidas sociales. Al hablar de distribución de recursos, las reflexiones de Amartya Sen sobre el modelo de capacidades nos ayudan a superar visiones de bienestar basadas en los bienes materiales y económicos, poniendo el foco en la equidad de las oportunidades. Esto implica incluir en los programas de atención no sólo bienes o ayudas materiales, sino también recursos y atención especializada para garantizar que dispongan de las herramientas y capacidades necesarias en la sociedad de acogida para construirse un proyecto de vida propio

5.7. TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Como mencionado anteriormente, los límites entre lo local y lo global están hoy desdibujados, tanto que nuevas categorías e ideales éticos y políticos como la noción de ciudadanía global resultan hoy esperanzadores y proporcionan una visión plural y transformadora de la sociedad. En un mundo de grandes retos globales (calentamiento global, pobreza, discriminación de género, pandemias, migraciones y acogida de las personas que huyen forzosamente por diversos tipos de violencias), se necesita educar para una ciudadanía global e intercultural (Mesa, 2020), capaz de abordar estos desafíos, promover la solidaridad cosmopolita y de contribuir a una sociedad más justa, pacífica e inclusiva.

Lejos de ser estáticas, todas las sociedades tienen un dinamismo interno que produce procesos continuos de cambios sociales y eventualmente de conflictos, que son en principio oportunidades de transformación. Asumida esta premisa, la transformación social puede ser definida como un “cambio radical” en el que los patrones sociales existente están cuestionados o reconfigurados, mediado por patrones locales históricos y culturales, a través de los cuales las personas desarrollan diferentes formas de agencia o de resistencia. El autor propone considerar la migración y en general la movilidad hu-

mana como una parte integral y esencial de los procesos de transformación social. No sería solo una causa o un resultado del cambio, sino un fenómeno arraigado en el contexto social local, tanto en las zonas de origen como de destino, pero vinculado también a los procesos globales.

Los flujos migratorios internacionales han incrementado y se han diversificado. Por otro lado, una gran mayoría de las personas migrantes tiende a permanecer en los países de acogida, lo que supone cambios sociales importantes como una etnoestratificación social que pone a la persona refugiada en una situación de peores condiciones laborales y materiales que el conjunto del país de acogida, y el aumento de la diversidad en el país de acogida. Un reto urgente es hacer frente al aumento del racismo y a la xenofobia ante la presencia de personas migrantes o refugiadas y la relevancia del eje identitario (Fanjul, Iglesias y Velasco, 2020). Algunos elementos transformadores son una nueva narrativa sobre las migraciones (PorCausa, 2019), el impulso de la inclusión social para todos y de medidas de gestión de la diversidad cultural a nivel local.

El modelo de asilo debe tener un enfoque transformador para contribuir a hacer frente a estos desafíos. La misma Agenda 2030, aprobada en 2015, reivindica la importancia de “transformar nuestro mundo” y constituye un hito fundamental en el multilateralismo democrático, desde una “responsabilidad común, pero diferenciada” (Sanahuja, 2018).

5.8. PERSPECTIVA DE GÉNERO

Es algo asumido la consideración de que género es la construcción social que explica las relaciones entre hombres y mujeres y las situaciones de discriminación y desigualdad que sufren estas últimas. El modelo de atención de protección internacional ha de prever que las actuaciones previstas en él tendrán un impacto diferenciado en mujeres y en hombres dada la diferente posición social, así como el diferente acceso a los recursos que tienen las unas y los otros. Para ello, se debe incorporar la perspectiva de género en el diseño de la intervención con personas beneficiarias de protección internacional para aproximarse en cada momento a las diferentes situaciones, necesidades y expectativas de mujeres y de hombres.

La transversalidad de género es una estrategia eficaz para el avance en la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres en las políticas públicas que se ha cristalizado a lo largo de los años en el llamado Mainstreaming o Enfoque Integrado de Género. Este enfoque combina la realización de actuaciones específicas a favor de las mujeres, acciones positivas, con la transversalidad incorporada en acciones dirigidas a hombres y mujeres que eliminen las barreras y obstáculos que producen desigualdad y discriminación.

La perspectiva de género se refiere entonces a la metodología y los mecanismos que permiten, por un lado, identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres; y, por otro lado, dota a la política pública de herramientas de acción para la transformación de las relaciones entre hombres y mujeres: criterios, medidas, programas, actividades... Este enfoque y a metodología ha sido asumida explícitamente por organismos internacionales como Naciones Unidas a través de la Plataforma para la Acción que surge de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas que se celebró en Beijing (Pekín) en 1995, y también la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam que reconoce que el mainstreaming de género es un recurso válido para luchar contra las desigualdades existentes entre hombres y mujeres.

En España este enfoque se ha traducido habitualmente como "transversalidad". En la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres dice en su artículo 15: "El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades".

Partimos de la idea de que incorporar el enfoque de género al modelo de atención de protección internacional no es planificar acciones específicas para mujeres, sino analizar y tener presente en todas las etapas de la acogida e integración la condición y la situación de mujeres y hombres. Siguiendo los estudios de género, es necesario:

1. Visibilizar las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Frente a ello se ha de desagregar datos diferenciados entre hombre/mujer, visibilizar experiencias y problemáticas relacionadas con las mujeres y fomentar un lenguaje no sexista.
2. Considerar las diversas condiciones en las que mujeres y hombres viven los problemas relacionados con su desplazamiento forzado, estatus de solicitante o refugiado/a. Además de un área o ámbito de actuación de género, hay que asegurar que el modelo de atención de protección internacional incorpore un análisis del impacto de género.
3. Considerar los múltiples aspectos de la vida de las mujeres solicitantes de protección internacional o refugiadas. Se incorporará de manera explícita las necesidades estratégicas de las mujeres y se cuidará la identificación de los roles de género de hombres y mujeres.
4. Hacer efectivo el eje de género al incorporar medidas concretas de modo explícito y hacerlas efectivas.

5.9. INTERSECCIONALIDAD

El uso del término interseccionalidad tiene como origen la idea de simultaneidad de discriminaciones y desigualdades y se planteó en los años 70 del siglo pasado, aunque en las ciencias sociales fue formulado por Crenshaw más de una década después. A través de la interseccionalidad se analizarían y tratarían las relaciones e interacciones de desigualdad y discriminación a partir de ejes múltiples: etáreas, de orientación sexual, étnicas, de origen, físicas, de género y otras. La perspectiva interseccional nos lleva a una mirada dinámica y relacional compleja que supera la tendencia de las políticas públicas a construir categorías de lo social a partir de criterios funcionales como, por ejemplo, el de población, beneficiarios o necesidades, visibilizando las expresiones subjetivas que dan significación a lo social.

En el momento actual un cambio de interpretación de las desigualdades ha hecho emerger el concepto de interseccionalidad como el instrumento para abordar adecuadamente las realidades y situaciones de vida de los sujetos concretos. Como ilustración del planteamiento, pensemos que una mujer refugiada, proveniente de Sudán del Sur, mayor de 45 años y con discapacidad, tendrá, probablemente, muchas más dificultades y obstáculos en su proceso de inclusión que un hombre refugiado de 36 años de Bogotá con alto nivel académico, o una mujer blanca venezolana de 25 años con experiencia de administrativa. El modelo de asilo debe considerar la suma de perspectivas y generar una atención integral y sistémica.

Hemos de recordar aquí que una de las críticas más extendidas al modelo de acogida es su tendencia a cierta inflexibilidad, al considerar como categoría fundamental la de solicitante de protección internacional, persona con estatuto de refugiado y otras similares, ocultando así algunos perfiles poblacionales minoritarios que se ven desatendidos en su especificidad como es el de los mayores o personas de determinada identidad de género, aspectos citados de modo recurrente por parte de los profesionales del sistema.

5.10. PERSPECTIVA DE LOS CUIDADOS

Es necesario mencionar la perspectiva o enfoque de los cuidados, una reflexión emergente dentro del ámbito de las políticas públicas, y especialmente dentro de las que actúan en el ámbito de la movilidad internacional. La antropóloga Dolor Comas define los cuidados como actividades vinculadas a la gestión y mantenimiento cotidiano de la vida, de la salud y del bienestar de las personas. Como dice González, debemos tomar

conciencia de la pertinencia de poner el cuidado en el centro de los análisis sobre migración (y añadimos específicamente sobre acogida y refugio), lo cual permite interpretar la movilidad más allá de los binomios origen/destino, público/privado u otros similares. Nosotros añadiríamos que también permite elaborar nuevas acciones de política pública que pueda así transformar la llamada organización social de los cuidados y situar en el centro de las decisiones políticas la sostenibilidad de la vida cotidiana como factor determinante de las condiciones de vida de la población.

Los cuidados son la necesidad más básica y diaria que permiten elementos esenciales para la sostenibilidad de la vida, así como para la reproducción social. El rol esencial de las tareas de cuidado durante la pandemia de la COVID-19 lo ha demostrado, visibilizando además que, en la mayoría de los casos, estos cuidados son asumidos por las mujeres.

No obstante, no hay que abordar los cuidados como mero ámbito o instrumento para la inserción laboral de las mujeres, los cuidados son responsabilidad de todas las personas. No se puede correr el riesgo de considerarlos como parte de programas asistenciales dirigidos únicamente a sectores vulnerables en lo social, sanitario o físico. Bien es cierto que estos tres aspectos deben contemplarse en una perspectiva de cuidados (recordemos la relación de la migración con la cadena de cuidados transnacionales y su importancia en el sistema productivo y el aumento de la tasa de actividad femenina), pero no deberíamos utilizar una mirada reduccionista sino contemplar los cuidados en toda su complejidad.

5.11. VINCULACIÓN CON LA AGENDA 2030

La Agenda 2030 reconoce el papel de la migración internacional, en las que se enmarca el ámbito del asilo, en la consecución de un desarrollo económico y social inclusivo y sostenible. Específicamente, la Agenda 2030 identifica a los refugiados, los desplazados internos y los migrantes entre las personas vulnerables a las que empoderar y cuyas necesidades deben abordarse. Desde esta perspectiva, las personas refugiadas deben ser tomadas en cuenta tanto para ampliar el acceso a los servicios básicos como para la construcción de sociedades inclusivas. Más aún, muchos de los objetivos que propone la Agenda 2030 solo se podrán alcanzar plenamente con una contribución significativa de todas las personas, incluidos los grupos socialmente vulnerables.

Así, la introducción de la Agenda 2030 afirma que “Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran

pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo.” (Naciones Unidas, 2015)

La Agenda 2030 forma parte del telón de fondo de otros procesos globales que han estimulado el reconocimiento, el impulso y nuevas oportunidades para la migración como agentes y fuerza de desarrollo sostenible, como son el Pacto Mundial para la Migración (GCM) y el Pacto Mundial sobre los Refugiados. Este punto de partida sitúa a las personas migrantes no como receptores pasivos de políticas de atención o como beneficiarios de programas asistenciales, sino que subraya la dimensión productora, activa, participativa, cooperadora de las personas migrantes y refugiadas que no son una carga o problema social, sino que son una oportunidad para la mejora y el desarrollo social, cultural y económico.

Esta perspectiva debe incorporarse en el modelo de asilo y favorecer que las personas refugiadas sean agentes de transformación y desarrollo. Así podemos señalar experiencias y buenas prácticas a incorporar en los planes de acogida como, por ejemplo, los programas de asociacionismo, la mediación social intercultural entre pares, la formación de agentes (en salud, derechos...), la educación cívica ciudadana, los partenariados comunitarios, los programas de intervención comunitaria intercultural, formación de liderazgos...

La Agenda 2030 nos brinda una serie de claves para considerar la migración como oportunidad: los ODS muestran la naturaleza multidimensional de la migración y permiten el progreso en diferentes ámbitos; los objetivos relacionados con la migración de los ODS son universales y relevantes para los países con todo tipo de contextos migratorios, incluido el nuestro; la ya mencionada vinculación que establecen los ODS con la migración y el desarrollo social y económico.

Por otro lado, la Agenda 2030 también llama a considerar los riesgos que rodean el fenómeno migratorio como la trata y el tráfico de personas, además de la explotación laboral y la vulnerabilidad de las mujeres que en muchos casos son motivos de persecución y de desplazamiento forzado susceptible de protección internacional. Por tanto, es necesario reivindicar que se creen figuras y modos de protección que no están contemplados actualmente en protección internacional. En este sentido, un principio central de la Agenda 2030 es la inclusividad, con la promesa de “no dejar a nadie atrás” y de esfor-

zarse por ocuparse en primer lugar de los que sufren situaciones de riesgo de exclusión y se encuentran en desventaja social. Además de ser un grupo particularmente vulnerable, víctima de formas de discriminación múltiples y entrecruzadas, pueden convertirse en agentes de desarrollo sostenible y ciudadanos activos.

CAPÍTULO VI. PROPUESTAS PARA UN NUEVO SISTEMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Lo expuesto a lo largo del Libro Blanco acredita la necesidad de una revisión y mejora del sistema de acogida de protección internacional por diversas razones:

- el crecimiento de los flujos de personas que solicitan asilo en España,
- la adaptación a los requerimientos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y la directiva 2013/33 de Acogida,
- las debilidades del sistema en relación con las situaciones de necesidades particulares de acogida, y
- la posible participación de las comunidades autónomas en las últimas fases del proceso.

Aquí presentamos la estructura y descripción de modelo de sistema de acogida de protección internacional que CEAR propone ante el nuevo escenario que se abre. La propuesta se orienta al establecimiento de un modelo con un enfoque común dentro de una posible gestión con participación de las comunidades autónomas, en coherencia con la llamada de la Unión Europea a aplicar un enfoque común a la política de asilo en toda la UE en un espacio con fronteras abiertas y libertad de circulación.

6.1 ESTRUCTURA DEL MODELO DE ATENCIÓN

La definición general del modelo de acogida de protección internacional que propone CEAR contempla **cuatro** dimensiones fundamentales que se traducen en una estructura articulada en siete componentes. Esas cuatro dimensiones son:

1. Mecanismos de garantía. Aquí se contemplan los mecanismos que permiten garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales que ha contraído España y que son de obligado cumplimiento. Esto implica, en primer lugar, que todos los niveles de la administración deben de ser conscientes de que sus actuaciones se hallan vinculadas por obligaciones establecidas en los instrumentos de derecho internacional existentes y con los requerimientos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), cuyo último responsable es el Estado español

En segundo lugar, debe existir un marco legislativo estatal y autonómico coherente y garantista, así como mecanismos de seguimiento y supervisión que aseguren el cumplimiento de dicho marco en un contexto multiactor y multinivel administrativo.

Todo ello se concreta en el componente número uno llamado Salvaguarda de Derechos.

2. Articulación interterritorial. En este caso queremos resaltar la necesidad de garantías de igualdad de trato y condiciones de acogida de las personas solicitantes de protección internacional entre los diferentes territorios del Estado español. Recordemos que el SECA pretende garantizar la igualdad de trato de los y las solicitantes en toda la Unión Europea ante las situaciones desigualdad de trato que existían entre países y, en algunos casos, la falta de condiciones mínimas. La Directiva de acogida recuerda en sus consideraciones que

deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes.

También especifica que establece normas de acogida a los solicitantes de protección internacional para “garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros”. Desde luego sería cuando menos extraño y de difícil explicación que, siendo la estrategia supranacional la armonización interterritorial, los posibles procesos de descentralización en España pudiesen tener como consecuencia la desigualdad de trato entre personas solicitantes de protección internacional y que las condiciones de vida de éstas sean poco comparables entre territorios de un mismo estado miembro.

Este objetivo se traduce en **dos componentes** del modelo: el número 2 **Armonización territorial** y el número 3 **Responsabilidad y Solidaridad Territorial**.

3. La metodología de intervención. En la actualidad, el sistema de acogida de protección internacional se basa en la metodología de itinerarios integrados persona-

lizados de inserción cuya finalidad es la inclusión social y la adquisición de plena autonomía de los participantes. Los métodos y actividades contempladas en los itinerarios se consideran válidos y exitosos, aun con necesidades de mejora y a falta de una evaluación sistemática. También es necesario tener en cuenta el desarrollo de actuaciones específicas para las solicitantes con necesidades particulares de acogida, extremo que es considerado una de las debilidades del sistema.

La propuesta apuesta por la metodología actual de itinerarios mejorándola y reformulándola. Se concreta en el **componente número 4, Intervención por fases y niveles: Itinerarios integrados personalizados**, y en las siguientes bases: continuidad de los servicios especializados, equipos interdisciplinares y diferenciación de niveles de intervención especializada-general y comunitaria.

4. La gobernanza del sistema y el diseño institucional que organiza la participación de múltiples actores en él. El sistema actual se basa en un modelo de cooperación social, control y supervisión estatal, y financiación a través de subvenciones. Se debe diseñar una estrategia clara de cooperación ante tres cambios en la gestión y organización del modelo: (1) la posible incorporación de las comunidades autónomas en la gestión y organización, (2) resolver el papel de las administraciones locales y (3) la incorporación de los nuevos actores que eventualmente aparezcan a lo largo del posible proceso de descentralización (organismos de las administraciones autonómica y local, entidades privadas y sociales encargadas de la gestión de dispositivos, tejido social ligado a acciones comunitarias y otros).

Entre los elementos centrales de este punto se encuentran la coordinación entre actores que debe ser asegurada; los mecanismos de financiación y su sostenibilidad; y la planificación tanto a largo plazo como en la previsión de respuesta a emergencias. Recordemos que los flujos de asilo ni son constantes en número u origen ni se distribuyen de forma homogénea, más bien son dinámicos, lo que configura escenarios de acogida y atención que requieren de previsión y flexibilidad, lo que debe reflejarse en el diseño del modelo de acogida y su capacidad de adaptarse a situaciones cambiantes.

En este punto definimos **tres componentes (5-7): Modelo de Cooperación social; Gobernanza democrática y coordinación; y Sostenibilidad del sistema.**

Desde esta perspectiva, hemos organizado y desagregado el modelo de sistema en siete componentes que presentamos en este capítulo. Se describe cada uno de ellos y se realizan propuestas concretas para cada caso. La estructura general del modelo de sistema de acogida, por tanto, es la siguiente:



Figura 20. Esquema de la estructura y los componentes del modelo de acogida propuesto



Figura 21. Esquema de los componentes del modelo de acogida propuesto

6.1.1. Salvaguarda de derechos de protección internacional

Como se ha ido viendo a lo largo del Libro Blanco la legislación española reconoce un conjunto de derechos de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y otras figuras beneficiarias de protección internacional. Estos derechos se recogen en la ley de asilo y se derivan de las obligaciones internacionales, traducándose en objetivos, equipamientos, servicios y prestaciones materiales y económicas. Recordemos de nuevo que son obligatorios y no opcionales para todos los niveles de la administración.

La evaluación del sistema de asilo español del NIEM National Report de 2020¹¹ otorga una alta puntuación al marco jurídico español por tres elementos:

- Primero, su concepción abierta de la protección internacional, garantizando a solicitantes de protección internacional y personas beneficiarias de distintas formas de protección internacional, derechos, servicios y prestaciones equiparables durante las fases de acogida e integración.
- Segundo, la amplitud de derechos y oportunidades reconocidos, positiva respecto a otros países europeos.
- Tercero, el enfoque individualizado adoptado en el sistema de acogida y la mención a la adopción de medidas de protección diferenciadas para los casos de especial vulnerabilidad.

Sin embargo, la evaluación realizada señala una brecha importante entre el marco normativo y la implementación práctica del mismo.

Desde hace años diversas organizaciones, CEAR entre ellas, demanda la aprobación de un reglamento ejecutivo de la ley de asilo que es uno de los factores más relevantes de la brecha existente entre el marco normativo y las prácticas de política pública. Las consecuencias de la falta de un reglamento se manifiestan en aspectos tan concretos como la reunificación familiar (por ejemplo, ¿cuál es la familia que hay que mantener unida?). También podría resolver la definición de algunos conceptos y figuras que actualmente carecen de cierta homogeneidad en el territorio como el ya mencionado de familia monoparental o monomarental.

La transversalidad del asilo con las legislaciones en campos como los servicios sociales, la familia, género, igualdad y otros, conlleva el riesgo de que se generen divergen-

11 El Mecanismo para la Evaluación de la Integración Nacional (NIEM), que evalúa y mejora la integración de los beneficiarios de protección internacional, es un proyecto internacional de seis años de duración del CIDOB, centro de investigación en relaciones internacionales de Barcelona. NIEM pretende preparar a los agentes clave del ámbito de la integración de quince Estados miembros de la Unión Europea para abordar de manera más adecuada los retos actuales y mejorar la integración de los beneficiarios de protección internacional.

cias e incoherencias entre las legislaciones autonómicas que regulan y conceptualizan todos esos campos y los requerimientos y obligaciones internacionales. Un efecto podría ser la pérdida práctica del ejercicio de determinados derechos reconocidos o una cobertura de muy baja calidad para las necesidades particulares de las personas solicitantes. Por ejemplo, el derecho a la asistencia jurídica gratuita e intérprete, o la atención en salud mental, se ponen en riesgo si no se deposita el caso en manos de especialistas en derecho de asilo o, respectivamente, expertos en salud mental en situaciones de conflicto, violencia o crisis.

En un posible modelo descentralizado la competencia exclusiva de la gestión y organización de los servicios sociales y otras acciones dirigidas a la integración recae en las comunidades autónomas. Sin embargo, el estado puede incidir en ellos, pues se reserva la competencia de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles y españolas en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1, Constitución Española). Esta potestad implica la posibilidad de dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas. Este sería el caso del ámbito del asilo.

El Estado español ha gestionado los itinerarios integrados de inclusión en el ámbito de la protección internacional. Sin embargo, apenas existe una mención explícita de la protección internacional en una gran parte de los documentos y normativas de los distintos ámbitos de atención a la población en los territorios autonómicos. Así, en las Cartas de Servicios de variadas comunidades, se observa que cuando se menciona la protección de derechos de las personas inmigrantes, no se incluye de modo explícito a las personas beneficiarias o solicitantes de protección internacional, aunque implícitamente se reconociese la necesidad de atenderles en situaciones de vulnerabilidad o se les incluyese en grupos más amplios (inmigrantes, riesgo de exclusión, mujeres...) y en la práctica fuesen atendidos. Estas actuaciones a escala autonómica dirigidas a la salvaguarda de derechos, se vinculan también a la armonización territorial y tendrán un impacto positivo en ésta.

La ausencia de reglamento y de una carta estatal de servicios dificulta la salvaguarda de los derechos de las personas solicitantes de protección internacional, puesto que la ley de asilo deposita en el desarrollo reglamentario la determinación de qué servicios se prestarán:

Los servicios sociales y de acogida específicamente destinados a las personas solicitantes de protección internacional se determinarán reglamentariamente por el Ministerio competente (artículo 30.2)

Los servicios de acogida, su definición, disponibilidad, programas y servicios, específicamente destinados a aquellas personas que soliciten protección internacional, se determinarán reglamentariamente por el Ministerio competente para atender las necesidades básicas de estas personas. La acogida se realizará, principalmente, a través de los centros propios del Ministerio competente y de aquéllos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales (artículo 31.1)

La salvaguarda de derechos puede verse reforzada por la coincidencia de un proceso de modernización de los servicios sociales en nuestro país. Asistimos a un progresivo cambio de paradigma que se refleja en la redacción de leyes de servicios sociales conocidas como de tercera generación que tratan de garantizar el acceso a la protección social y sus servicios como auténticos derechos subjetivos de las personas. Además, va acompañado de un cambio en los modelos de atención, en los que se prima la atención en el entorno inmediato de la persona, la promoción de su autonomía, su participación en la toma de decisiones, los modelos de recuperación y de cuidados centrados en la misma y la atención por procesos sanitarios y sociales integrados. Sin embargo, existe el riesgo de que aún se está lejos de configurar un sistema de servicios sociales similar al educativo o el sanitario. Los análisis existentes son recurrentes en señalar la confusión en las denominaciones de los servicios, la confusión entre servicios garantizados y no garantizados, la diversidad de vías de acceso, el diferente papel de los servicios sociales básicos o de atención primaria en función del territorio y otras.

1. Salvaguarda de derechos

Existencia de un marco normativo garantista que proteja el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Incluye el desarrollo reglamentario de la Ley de Asilo y las modificaciones necesarias en las normativas estatal y autonómica

Propuestas específicas

- Revisión del marco normativo estatal y autonómico, y adaptación de éstos al nuevo modelo de gestión de sistema de protección internacional resultante de este proceso de cambio y mejora
- Desarrollo reglamentario de la ley de asilo, demanda ya histórica en este ámbito. En particular se ha de hacer referencia a conceptualizaciones transversales a otros ámbitos de intervención (familia, monoparentalidad, infancia, menores, situaciones de necesidades particulares de acogida...)
- Redacción de una Carta Marco de derechos sociales de protección internacional estatal que asegure unos servicios y prestaciones mínimos en los sistemas de protección social autonómicos
- Inclusión explícita de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y con otras formas de protección internacional en los marcos normativos y cartas de derechos y servicios autonómicos, y en la formulación de planes y programas de política pública
- Creación de vías seguras y legales para solicitar protección internacional
- Mantenimiento de los aspectos positivos actuales:
 - garantizar a las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de distintas formas de protección internacional derechos, servicios y prestaciones equiparables durante las fases del sistema
 - amplitud de derechos y oportunidades reconocidos
 - enfoque individualizado adoptado en el sistema de acogida y mención a la adopción de medidas de protección diferenciadas para los casos de especial vulnerabilidad

6.1.2. Armonización territorial

El modelo de servicios sociales implantado en España tiene como característica una marcada tendencia a la descentralización y al solapamiento de las competencias de las administraciones públicas. Dentro de ese marco, la armonización territorial en el ámbito de los servicios sociales es un deseo que siempre ha existido desde que, en los primeros años de la transición democrática y a pesar de las tentativas existentes, no se consiguiese promulgar una ley o unas bases sobre servicios sociales que sirviesen de marco de referencia para las leyes autonómicas.

Evidentemente, este deseo, tiene el límite de no vulnerar la competencia autonómica, pero parece necesario, en un contexto en el que las administraciones locales también tienen competencias en esta materia y, en ocasiones, se ven obligadas a asumir competencias impropias ante la inexistencia de un sistema único, como sí es el caso de los otros pilares del estado de bienestar: educación, sanidad y dependencia. Sobre todo, hay dos aspectos que pueden tener una incidencia negativa en los procesos de intervención con solicitantes de protección internacional. Primero, la mayoría de las prestaciones de servicios sociales no llegan en forma universal a toda la población; y segundo, aún no las ampara un verdadero derecho subjetivo en muchas comunidades autónomas que siguen con legislaciones de servicios sociales de primera o segunda generación.

En el punto anterior (salvaguarda de derechos) ya hemos mencionado algunos problemas de la inexistencia de un sistema de servicios sociales estatal como tal (confusión en denominaciones o distinta estructuración de los servicios básicos y especializados por poner un ejemplo). Se podría añadir la ausencia de un sistema de información armonizado. A pesar de los esfuerzos existentes, el Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) a lo largo de su vida se han dado problemas por no disponer de una información homogénea, ni de una base común de estandarización taxonómica de sus datos, ni aun con el efecto de que los sistemas de información autonómicos han llegado a ser incompatibles entre sí. Eso ha llevado a la creación de grupos de trabajo por parte del Ministerio competente que han buscado, entre otros retos, consensuar variables y procesos, así como determinar indicadores comunes con otros sistemas de información.

Los problemas de una falta de armonización entre territorios se refieren, en primer lugar, a la inexistencia de marcos regulatorios comunes en los servicios de atención social y a las posibilidades de coordinación, de gestión compartida y de información. Pero, en segundo lugar, las diferencias entre territorios pueden crear situaciones de desigualdad de trato indeseadas en el campo de la atención especializada a solicitantes de protección internacional. Una de las consecuencias negativas son los posibles movimientos

secundarios entre comunidades autónomas o provincias por las diferencias en prestaciones y servicios. Esto puede llevar a una concentración indeseada de colectivos específicos en un territorio, a desajustes en los sistemas de protección social, a salidas del sistema de protección que aumenten la vulnerabilidad social de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional y otros impactos negativos. En consecuencia, la igualdad en el trato a los y las solicitantes - que no significa necesariamente uniformidad - es una petición repetida por parte de la práctica totalidad de los actores que participan actualmente en el sistema de acogida de protección internacional.

La Administración General del Estado ha desarrollado varias estrategias para seguir estando presente en el campo de los servicios sociales y poder favorecer la armonización entre territorios sin vulnerar la estructura competencial. Algunas de ellas han contado con la aceptación de las comunidades autónomas cuando se han fundamentado en el fomento (financiación de planes y programas) o en la coordinación voluntaria.

Ejemplo de estas estrategias del Estado ha sido el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales creado en el año 1988 para impulsar la implantación y acelerar el crecimiento de la red pública de Servicios Sociales básicos que deberían prestarse en las entidades locales. Este Plan se materializó en convenios-programa con cada una de las comunidades autónomas y aseguraba una garantía de mínimos necesaria en relación con prestaciones básicas y servicios. Es el caso de otros planes y programas como la atención integral para personas con discapacidad, el de inclusión social, de atención al pueblo gitano... En el ámbito migratorio, el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración vinculado al Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, se articuló mediante convenios que impulsaban Planes de Acción autonómicos.

En cuanto a los espacios de coordinación voluntaria que pueden favorecer la armonización si se establece un diálogo productivo, pueden utilizarse las Conferencias Sectoriales con su réplica en las comisiones técnicas. Recordemos que actualmente el ámbito del asilo está integrado en la Conferencia Sectorial de Inmigración, aunque existen otras vías como la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales.

Otro elemento armonizador es la existencia de un Catálogo de Referencia de Servicios Sociales fruto del consenso y del trabajo en común con las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. En él no hemos encontrado ninguna referencia al asilo, refugio o protección internacional, en parte porque las prestaciones específicas de protección internacional se identificaban y gestionaban a través del Manual de Gestión del sistema de acogida de protección internacional. Una primera cuestión que resolver en una actualización del modelo, sería la de crear el Catálogo de Referencia de Servicios de protección internacional a partir de lo ya existente y de los requerimientos de la directiva sobre acogida.

Una mención básica y no exhaustiva de los servicios principales del nuevo modelo de sistema de acogida de protección internacional, con un posible reparto de determinadas competencias con las comunidades autónomas, debería incluir los siguientes:

Fase centralizada Estatal	Fase compartida Estatal y Autonómica
<i>Recepción, evaluación, derivación y acompañamiento inicial</i>	<i>Autonomía</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura de necesidades básicas urgentes - Derivación a recursos de alojamiento provisionales de forma previa al acceso a los dispositivos de Acogida - Alojamiento y manutención, - Atención social, - Atención psicológica, - Actividades de orientación cultural y formativa - Aprendizaje del idioma, - Formación pre laboral y laboral - Interpretación y traducción y - Asistencia jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura de sus necesidades básicas - Ayudas económicas - Asistencia jurídica - Acompañamiento permanente - Aprendizaje intensivo de la lengua - Acceso a programas de empleabilidad y formación - Asistencia o apoyo eventual o esporádico en determinadas áreas, y/o la entrega de ayudas económicas puntual

Con el fin de contemplar las posibles prestaciones y servicios ofertados por las comunidades autónomas a lo largo de la fase de integración de las personas del colectivo se debería incluir alguna referencia a la protección internacional en el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales estatal y en los autonómicos.

En el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales estatal se mencionan las prestaciones de servicios y las prestaciones económicas, que deberían incluir las prestaciones específicas de las fases que se compartan con las comunidades autónomas. Sirva como ejemplo el punto 1.1.A.2. titulado “En Servicios sociales especializados”, en el que sería adecuado que se incluya la protección internacional al igual que se menciona a personas mayores, inmigrantes y otros. Otro caso es el de las formas de acceso a determinadas prestaciones; como por ejemplo en el punto 1.2. G que habla de Atención psicosocial a víctimas de violencia de género se prevean las vías de acceso que puedan seguir las mujeres solicitantes de protección internacional refugiadas.

Además de la prestación de servicios, otro aspecto de la armonización, evidentemente ligado también a la salvaguarda de derechos, es el de evaluación y seguimiento de la implantación de los planes de acción previstos en cobertura, acceso, calidad y resultados. La elaboración de un plan de seguimiento y evaluación se orientaría a garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de las que es responsable el estado sin entrar en consideración de otros aspectos de la intervención que son competencia autonómica.

En conclusión, la armonización territorial es necesaria para garantizar los derechos de protección internacional, asegurar la igualdad de trato y continuidad de la intervención interprofesional, garantizar unos indicadores mínimos compartidos de calidad de los servicios, y la prevención de fenómenos indeseados como los movimientos secundarios, la mayor vulnerabilidad social de algunas personas solicitantes de protección internacional o la inatención a necesidades particulares de acogida.

2. Armonización territorial

Establecimiento de mínimos compartidos en la atención, congruentes con la directiva de acogida y las obligaciones internacionales del Estado español mediante un Catálogo de servicios y un Plan concertado

Propuestas específicas

- Canalización de la financiación de las diferentes fases del sistema a través de un Plan concertado de atención integral de protección internacional, o mecanismos similares, que impulse los planes de acción de protección internacional de modo armonizado territorialmente y con una garantía de mínimos comunes
- Impulso de la coordinación de las actuaciones previstas en el sistema de acogida que tengan relación con la protección internacional en las Conferencias Sectoriales correspondientes
- Creación de una Carta de Referencia de Servicios del Sistema especializado de Protección Internacional
- Revisión de las diferentes Cartas de Servicios estatales y autonómicas en los ámbitos de atención social, sanitaria, etc. adaptándolas al nuevo modelo de protección internacional
- Diseño de un Programa de seguimiento y evaluación del sistema de acogida que garantice el cumplimiento de las obligaciones internacionales y los requerimientos de las directivas europeas
- Creación de grupos de trabajo y coordinación para la elaboración de herramientas compartidas de diagnóstico y evaluación del sistema
- Creación de un Sistema Integrado de datos de protección internacional por parte del Ministerio competente e incorporación en el SIUSS de variables relacionadas con la protección internacional

6.1.3. Responsabilidad y solidaridad territorial

Este componente se refiere a la distribución de responsabilidades y tareas entre territorios. La experiencia europea, como hemos ido viendo en otros epígrafes, alerta de que los flujos relacionados con la protección internacional no son homogéneos ni constantes, ni todos los actores implicados están dispuestos a asumir sus responsabilidades del mismo modo. Las autoridades europeas han denunciado que se producen situaciones de desigualdad de trato entre países e incluso, en algunos casos, no se llega a asegurar condiciones de vida dignas impidiendo el ejercicio de los derechos a las personas del colectivo.

Ya hemos propuesto en componentes anteriores algunas intervenciones concretas relacionadas con las desigualdades en el trato y salvaguarda de derechos. En este componente de modelo de sistema, se plantean cuestiones relacionadas con la asunción de responsabilidades de los territorios que acogen solicitantes de protección internacional que deben ser resueltas. En concreto, nos referiremos a dos: primero, la distribución de las personas que se incorporan en el sistema de acogida de protección internacional entre comunidades autónomas y, segundo, la necesidad de prever como actuar en situaciones de emergencia y de crecimiento súbito de las llegadas de solicitantes a nuestras fronteras que puedan desbordar las plazas existentes en el sistema de acogida.

A escala europea, uno de los cambios que se está planteando en el SECA es, precisamente, la distribución entre países de las personas que solicitan asilo. Hasta ahora, según el convenio de Dublín, en Europa existe el criterio de la responsabilidad del país de primera entrada, que debe hacerse cargo de la solicitud de protección internacional. Este criterio está siendo cuestionado por el desequilibrio de las cifras de personas refugiadas entre países europeos y por la magnitud de las cifras de solicitantes de protección internacional en los países fronterizos, sobre todo los países de la cuenca mediterránea, donde las rutas migratorias llegan a su puerta.

Nuestro gobierno, junto al resto de países mediterráneos afectados, ha denunciado que la aplicación de este criterio no ha asegurado una justa distribución entre los estados miembros y concentra la responsabilidad de acoger en unos pocos estados miembros. Dado este debate, se habla cada vez más de cuotas, mecanismos de distribución, reasentamiento de personas refugiadas o de la reubicación de solicitantes de protección internacional. Aunque no compartimos la denominación de “carga” para referirse al hecho de acoger a las personas refugiadas, por el sentido peyorativo e injusto del término, sí es cierto que tanto el buen funcionamiento de los mecanismos de acogida, atención e inclusión, como los efectos en la opinión pública de los países receptores (prevención del racismo y

xenofobia) se verían beneficiados si existiese una distribución más justa y equitativa de las responsabilidades comprometidas con las personas que llegan a Europa.

En nuestro país no se utiliza el criterio de primera entrada a una provincia o comunidades autónoma para ubicar territorialmente a las personas que llegan a nuestras fronteras solicitando protección internacional. Se asigna el destino en función de criterios como la existencia de plazas libres, la adecuación del destino, etc. Así, la distribución de plazas de nuestro sistema de acogida por provincias y comunidades autónomas, muestra un reparto desigual, según datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.



Figura 22. Distribución de plazas por provincia a 31/12/2021

Tabla 6. Distribución de plazas por provincia a 31/12/2021

Provincia	Plazas	% Total
Provincia de Almería	198	2,00%
Provincia de Cádiz	163	1,64%
Provincia de Córdoba	249	2,51%
Provincia de Granada	180	1,82%
Provincia de Huelva	97	0,98%
Provincia de Jaén	21	0,21%
Provincia de Málaga	391	3,94%
Provincia de Sevilla	624	6,29%
Provincia de Huesca	150	1,51%
Provincia de Teruel	87	0,88%

Provincia de Zaragoza	298	3,01%
Provincia de Cantabria	164	1,65%
Provincia de Ávila	37	0,37%
Provincia de Burgos	79	0,80%
Provincia de León	139	1,40%
Provincia de Palencia	23	0,23%
Provincia de Salamanca	211	2,13%
Provincia de Segovia	71	0,72%
Provincia de Soria	140	1,41%
Provincia de Valladolid	183	1,85%
Provincia de Zamora	27	0,27%
Provincia de Albacete	63	0,64%
Provincia de Ciudad Real	154	1,55%
Provincia de Cuenca	21	0,21%
Provincia de Guadalajara	139	1,40%
Provincia de Toledo	165	1,66%
Provincia de Barcelona	911	9,19%
Provincia de Gerona	138	1,39%
Provincia de Lérida	67	0,68%
Provincia de Tarragona	98	0,99%
Provincia de Madrid	1.362	13,74%
Provincia de Alicante	297	3,00%
Provincia de Castellón	137	1,38%
Provincia de Valencia	546	5,51%
Provincia de Navarra	235	2,37%
Provincia de Badajoz	72	0,73%
Provincia de Cáceres	62	0,63%
Provincia de La Coruña	132	1,33%
Provincia de Lugo	73	0,74%
Provincia de Orense	76	0,77%
Provincia de Pontevedra	142	1,43%
Provincia de Islas Baleares	77	0,78%
Provincia de Las Palmas	92	0,93%
Provincia de Tenerife	0	0,00%
Provincia de La Rioja	47	0,47%
Provincia de Asturias	226	2,28%
Provincia de Álava	205	2,07%
Provincia de Guipúzcoa	117	1,18%
Provincia de Vizcaya	263	2,65%
Provincia de Murcia	466	4,70%
Total	9.915	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Migraciones

Como se ve en el mapa y tabla anteriores, todas las provincias españolas acogen a algún contingente. Este hecho, es un avance respecto a años anteriores, en los que había territorios en los que no se ubicaba ninguna plaza del sistema. En los datos no se puede detectar criterio de reparto o distribución, más que la iniciativa, de las entidades sociales a crear plazas donde ha surgido la oportunidad para hacerlo. El mapa agrupado por comunidades autónomas sería el que se ve en la tabla siguiente:

Tabla 7. Distribución de plazas por Comunidad Autónoma a 31/12/2021

Comunidad Autónoma	Plazas	% Total
1. Andalucía	1923	19,4%
2. Aragón	535	5,4%
3. Canarias	92	0,9%
4. Cantabria	164	1,7%
5. Castilla-La Mancha	542	5,5%
6. Castilla y León	910	9,2%
7. Cataluña	1214	12,2%
8. Comunidad de Madrid	1362	13,7%
9. Comunidad Foral de Navarra	235	2,4%
10. Comunidad Valenciana	980	9,9%
11. Extremadura	134	1,4%
12. Galicia	423	4,3%
13. Islas Baleares	77	0,8%
14. La Rioja	47	0,5%
15. País Vasco	585	5,9%
16. Principado de Asturias	226	2,3%
17. Región de Murcia	466	4,7%
Total	9.915	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Migraciones

El mayor número de plazas se encuentra en Andalucía y, a continuación, Madrid y Cataluña. En Comunidad Valenciana también se localiza un número importante de plazas. Las comunidades autónomas con mayor número de plazas guardan cierta correspondencia con el porcentaje de habitantes respecto al total de España, aunque en algunas existe una concentración de solicitantes mayor. Así, Andalucía representa el 18% de la población española y el 19,4% de las plazas, y País Vasco el 5,9% y 6% respectivamente. Sin embargo, lo que manifiesta el cuadro de distribución de plazas es la infrarrepresentación de las personas solicitantes de protección internacional en un número significativo de las comunidades autónomas que tienen un escaso número de plazas de acogida en su territorio. En muchos casos, el porcentaje respecto al total es testimonial,

posiblemente porque no son lugares de llegada de flujos migratorios como sí lo son los aeropuertos internacionales y las zonas de costa, cercanas a las rutas del Mediterráneo y el Estrecho o no son polos de atracción por cuestiones relacionadas con la estructura económica y del mercado de trabajo.

La experiencia en la gestión del sistema nos enseña que, entre los factores que explican la distribución existente, destacan la atracción de zonas donde hay mayores expectativas laborales, generalmente urbanas; el dinamismo de las entidades que gestionan las plazas; el apoyo institucional de las administraciones locales y autonómicas al asilo y su compromiso con el sistema (estas razones podrían explicar parte del volumen de plazas en País Vasco o Valencia); y, por supuesto, otros factores menos previsibles como las redes familiares y personales de las propias personas solicitantes.

Dado que los y las solicitantes de protección internacional, al finalizar su participación en el sistema, suelen residir en las zonas donde se han desarrollado sus itinerarios de integración, podemos prever que exista una continuidad residencial en esas mismas comunidades autónomas. En ellas, realizarán sus aportaciones (impuestos, capacidades, redes, empleos, emprendimientos) y de ellas, también recibirán prestaciones y servicios como personas beneficiarias de los sistemas generalistas de protección social, sanitaria, dependencia o educativa. En los casos de resolución denegatoria, pasarán a vivir en situación de irregularidad y eso también supone un importante impacto para los municipios correspondientes.

A partir del análisis de este mapa de distribución de plazas del sistema de acogida, parece necesario preguntarse si es necesario mantener una distribución espontánea y ligada a la capacidad o voluntad de los actores que gestionan el sistema o, al contrario, se requiere plantear un sistema de distribución de plazas que responda a otras lógicas ligadas a la responsabilidad y solidaridad interterritorial y a criterios de equidad y justicia. Para ello, no podemos olvidar que las 88.762 solicitudes de protección internacional presentadas en el año 2020 supusieron apenas el 0,19% de la población española y por lo que hemos de relativizar el impacto en la capacidad de prestación de servicios que ésto representa para las comunidades autónomas aunque no se puede obviar el desmantelamiento de los servicios sociales en muchos territorios, que sufren serias necesidades presupuestarias que deben ser resueltas. Por otro lado, nos hemos de interrogar acerca de cuál es el mejor sistema de distribución y asignación de plazas para adaptarse a los itinerarios de inclusión de las personas solicitantes de protección internacional. Es decir, existe una tensión entre la mirada a los territorios (compromiso y responsabilidad compartida con la acogida de protección internacional) y otra a las personas que se incorporan al sistema de acogida (elección).

Tras la investigación realizada, vemos que existe la necesidad de que la asignación de plazas se ajuste a las necesidades y características de la persona y de su itinerario personalizado de integración. El desajuste entre el caso atendido y el lugar de la plaza asignada, es un factor negativo en el éxito del proceso de inclusión. La asincronía o discordancia entre el proceso legal y el proceso social y las contradicciones entre las características del territorio donde se ubica la plaza y las características o necesidades de la persona, se debe, en numerosas ocasiones, a que en determinadas situaciones (sobre todo cuando el sistema tiene un elevado grado de ocupación), el único criterio utilizado ha sido que hubiese plazas disponibles. A la hora de valorar si una plaza es adecuada a una persona, no es lo mismo el ámbito rural que el urbano, si existen redes de apoyo personal o familiar previas en ese territorio, si se cuenta con experiencias de trabajo de los servicios con las necesidades particulares de acogida del solicitante, si la persona tiene unas expectativas u otras ante ese lugar (incluso de bienestar subjetivo), si hay referencias de casos similares anteriores, si sus habilidades y trayectoria se ajustan al mercado laboral, el contexto sociocultural...

El criterio principal de asignación de plaza, por tanto, debería de ser coherente con un modelo metodológico de atención integral centrado en la persona, que es el modelo al que tienden cada vez más los servicios de atención a personas (en dependencia, mayores, servicios sociales...). Aplicar la atención centrada a la persona, implica reconocer la singularidad y unicidad de cada persona y fijar la mirada en sus capacidades frente a aquello que la hace vulnerable socialmente, apoyando su autonomía y autodeterminación. Dicho de otro modo, es poner a la persona en el centro de la intervención, lo que forma parte de los avances de los modernos estados sociales de derecho. La evolución de nuestros sistemas de protección social (los que hemos denominado de tercera generación) ha llevado de una concepción de la atención basada en la noción de necesidad a otra que se sustenta en la promulgación y consiguiente protección de los derechos.

La centralidad de la persona dota de relevancia al contexto territorial si lo ponemos en conexión con ella una vez está incorporada al sistema de acogida. Las oportunidades de integración son diferentes en cada territorio: las características de los recursos existentes, la mayor o menor posibilidad de insertarse laboralmente en determinadas ocupaciones, las particularidades de las redes de proximidad y comunitarias, las experiencias anteriores de los actores sociales, el entorno urbano o rural. También resulta necesario tener en cuenta las capacidades de las instituciones del territorio, sus recursos económicos, la experiencia en el ámbito del asilo de los equipos de trabajo locales en los diferentes servicios, la existencia de recursos y experiencia de trabajo en determinadas situaciones de necesidades particulares de acogida, las posibilidades de sobrecarga al atender situaciones concretas.

Por último, precisamente en el caso de solicitantes con necesidades particulares de acogida, sí puede requerirse la incorporación a un tipo de recurso específico que, probablemente, no esté disponible en todos los territorios (de tipo residencial, de salud física o mental, de víctimas de trata, niños y niñas no acompañados u otros). Consideramos necesario que exista un área específica de trabajo por cada necesidad especial qonstruyendo una red de recursos de necesidad especial distribuidos por distintas comunidades autónomas y en convenio con las mismas, para atender dichas situaciones.

A su vez, no conviene generar una segregación territorial según perfiles de solicitantes de protección internacional. Un objetivo para una buen sistema de distribución debería ser evitar la concentración en un mismo territorio o dispositivo de situaciones de exclusión, de especial vulnerabilidad, de la misma nacionalidad u otras variables, excepto en el caso de que se trate de un dispositivo dirigido a necesidades particulares de acogida.

Otro aspecto de la responsabilidad de cada territorio, en un posible sistema con la participación de las comunidades autónomas, tiene que ver con las respuestas ante posibles situaciones de emergencia y crisis humanitaria que puedan producirse en un futuro. Como afirma la Unión Europea, los flujos de protección internacional ni son homogéneos ni estables. En medio del recrudescimiento de un repunte de un conflicto bélico, por la aparición de uno nuevo o debido a un acontecimiento imprevisto, se desbordan las solicitudes de protección y se crean bolsas de desplazados que buscan un país seguro.

Precisamente, la experiencia del año 2015 nos muestra que no existían mecanismos de crecimiento del sistema de acogida para afrontar una situación así, improvisando la respuesta a dar ante situaciones de colapso, evidenciándose que los mecanismos de coordinación multinivel entre administraciones y actores eran insuficientes. Las carencias en la dotación de recursos para la gestión de determinados momentos del procedimiento, llegaron a generar un colapso que se ha ido superando (en gran parte por la dotación de recursos en la Oficina de Asilo y Refugio que han reducido el plazo temporal de la resolución de solicitudes), pero que, si no se toman las medidas necesarias, puede volver a producirse.

Por otro lado, no tenemos constancia de que exista un rechazo por parte de las administraciones autonómicas a la distribución de plazas actual, ni reclamaciones en relación con las comunidades autónomas con infrarrepresentación de solicitantes de protección internacional. Tampoco se observan desequilibrios extremos entre comunidades, ni situaciones de sobrecarga en los servicios autonómicos, sino que más bien se observa, que a pesar de la concentración de llegadas en determinados territorios (por ejemplo, en la Comunidad de Madrid), se produce una cierta redistribución y regulación con los mecanismos endógenos del propio sistema.

Otros efectos de un mecanismo de distribución entre territorios podrían ser la eliminación de la preferencia y la libre elección de las y los solicitantes como criterio de distribución, reduciendo el protagonismo en su propio proceso; la limitación de su derecho a la movilidad; y, finalmente, el aumento de las rigideces del sistema y de la asignación de plazas.

Por tanto, desde esta visión de conjunto entendemos que pueden existir dos formas de distribución territorial de plazas (asignación de un número determinado de plazas disponibles en una comunidad autónoma) claramente diferenciados. En primer lugar, un sistema de distribución informal basado en los mecanismos de regulación ya existentes. De este modo, la distribución entre comunidades autónomas de los y las solicitantes de protección internacional y de las plazas del sistema de acogida podría seguir apoyada fundamentalmente en mecanismos informales (compromiso institucional, oportunidad para las entidades gestoras, posibilidades prácticas de creación de plazas...). En segundo lugar, un sistema que establezca una cuota de plazas por territorio, revisada anualmente o según las necesidades, en el caso de que se ocupe por completo el sistema y sea necesaria la creación de plazas.

Una posibilidad intermedia sería la de no asignar cuotas estrictas a cada comunidad autónoma manteniendo el actual funcionamiento informal de creación de plazas, pero establecer una serie de mecanismos correctores que se pondrían en marcha para resolver situaciones de desequilibrio entre territorios (por ejemplo, el establecimiento de cuotas mínimas); situaciones de emergencia y crisis humanitarias; reasentamientos planificados; u otros similares.

En cualquier caso, debería velarse por mantener un criterio de equidad que asegure que cada comunidad autónoma asuma la responsabilidad derivada de las obligaciones internacionales del Estado. A la vez, también apostamos por poner a las y los solicitantes de protección internacional en el centro del proceso e itinerario de inclusión social.

Por tanto, un modelo de distribución territorial deberá tener en cuenta:

- Asignar un contingente de plazas por territorio, es decir, identificar un nivel cuantitativo de plazas que deberán crearse en cada comunidad autónoma para la cobertura de las personas que puedan acceder a las fases y actuaciones del sistema de protección internacional que sean de su competencia. Estos rangos deberían de actualizarse periódicamente en los planes de acción que se diseñen teniendo en cuenta la evaluación del fenómeno y las previsiones futuras. Algunas de estas plazas se encontrarán en reserva dependiendo del grado de ocupación.

Los criterios para la asignación de esos niveles por comunidad autónoma deberían tener en cuenta los siguientes criterios:

- Tamaño de la población de la comunidad autónoma

- Riqueza medida por el % PIB o el Indicador de Desarrollo Humano
- Situación del mercado laboral: tasa de desempleo

Estos criterios guardan relación con los que se usan en el programa europeo de reasentamiento (programa en el que ha funcionado bien el sistema de cuotas) y su uso es común en actuaciones de corte similar. Cada criterio tiene un peso diferente, y aunque no es el momento de proponer de modo inflexible unos pesos concretos, deberán concretarse, en un momento futuro, después de un proceso de diálogo y coordinación interterritorial. Podemos apuntar que los dos primeros criterios suelen tener un peso mayor (un 40% cada criterio en el caso de reasentamiento) y otro 20% para la suma de los otros dos criterios utilizados en ese programa. Sin embargo, desde nuestra experiencia, este criterio de reparto no siempre corresponde a un buen funcionamiento posterior, sobre todo por la voluntad de las personas solicitantes de participar en el sistema en ese lugar concreto.

En definitiva, mediante este mecanismo se establecería una distribución equilibrada y equitativa por todo el territorio nacional. En cualquier caso, es necesario disponer de criterios específicos para distribuir territorialmente a las personas solicitantes con necesidades de acogida particulares, lo cual está asociado inevitablemente a cómo sea la creación de una red de dispositivos de atención a diferentes situaciones de vulnerabilidad. En primera instancia, que respete los principios de calidad de la atención, especialización y equilibrio en la distribución.

- Creación de una red de dispositivos dirigidos a situaciones de necesidades particulares de acogida de las personas solicitantes de protección internacional. Evidentemente, no sería preciso que, para cada situación, se dispusiese de un servicio o dispositivo específico (sí se deberían aplicar las medidas transversales si hubiere). En el plan concertado entre el estado y las comunidades autónomas, o la herramienta que se utilice para el desarrollo del sistema, se debería establecer una red de servicios y dispositivos distribuidos por las comunidades autónomas a los que derivar a las personas con necesidades particulares en función de la evaluación realizada.
- Asignación de plaza. La asignación de plaza se debería hacer teniendo en cuenta los siguientes criterios:
 - Si la persona solicitante está en una situación de necesidades particulares y requiere dispositivos o destinos específicos.
 - La adecuación de la plaza a su itinerario según las evaluaciones y diagnósticos realizados en la etapa inicial correspondiente y el conocimiento de la experiencia y capacidades de cada contexto de acogida. La asignación debe precisar de un informe

social, o al menos de una decisión técnica de los equipos profesionales. Se trata de evitar que se asigne de modo automático mediante algún tipo de algoritmo meramente cuantitativo o que solo tome en cuenta el criterio de disponibilidad de plazas.

- Se debería tomar en cuenta las expectativas y motivaciones de la persona solicitante para que se le asigne una plaza en un lugar u otro (por disponer de redes familiares, contactos, posibilidades de formación u ocupación laboral, etc.). Aunque las preferencias de la persona no deberían de ser las únicas determinantes, deben tomarse en cuenta y buscar algún tipo de acuerdo o consenso como criterio prioritario.

3. Responsabilidad y solidaridad territorial

Diseño de mecanismos de distribución territorial equitativos que:

- aseguren el cumplimiento de la responsabilidad derivada de las obligaciones internacionales independientemente de los contextos territoriales
- garanticen un equilibrio en la atención a personas atendidas en el sistema de protección internacional y en la respuesta a emergencias humanitarias
- incorporen criterios equitativos y justos en la asignación de plazas; atención a situaciones de vulnerabilidad social y económica; y tratamiento de las necesidades particulares de acogida

Propuestas específicas

- Creación de un mecanismo de distribución de plazas de acogida entre territorios justo y equitativo, que contemple el contexto territorial; la situación social de la persona (o familia) y su itinerario personalizado de inclusión
- Asignación de plazas por decisión técnica basada en criterios de carácter social avalados por un informe social y por la evaluación inicial del caso
- Creación de una red de servicios y dispositivos para situaciones de acogida con necesidades particulares
- Diseño de protocolos de actuación para el redimensionamiento del sistema ante emergencias y crisis humanitarias
- Dotación de recursos suficientes y adecuados para que se cumplan los tiempos previstos en los procedimientos. Previsión de activación de protocolos para dotación de recursos excepcionales en caso de emergencias y crisis humanitarias

6.1.4. Diseño metodológico de intervención por fases y niveles: Itinerarios integrados personalizados de inclusión social

Este componente pone el foco en el corazón del funcionamiento del sistema de acogida y de manera prioritaria en todo lo relativo a los métodos, dispositivos, centros, programas y actividades que se desarrollan en el marco de las políticas públicas con el objetivo de promover la protección de los derechos de las personas participantes del sistema de atención de protección internacional y su inclusión social en todos los ámbitos: social, educativa, vivienda, laboral... Aquí presentamos una propuesta de las bases metodológicas de la atención prestada en el sistema de acogida de protección internacional: niveles de intervención; fases de intervención; duración de cada fase; un conjunto de medidas y actuaciones diferenciadas en cada una de ellas; y las características de los equipos de trabajo.

Asimismo, se analiza la actuación de los diversos actores (administraciones públicas, organizaciones de iniciativa social, del sector privado...) que pueden contribuir a los objetivos de ejercicio de derechos y de inclusión social, así como los diversos papeles que pueden desempeñar en las distintas fases de la intervención.

El sistema de acogida de protección internacional español se ha caracterizado por tres cualidades que dan sentido al resto de elementos:

- **Concepción inclusiva del sistema.** El sistema de acogida no discrimina entre la condición de solicitantes y la condición de beneficiarios de protección internacional, de modo que incorpora a ambos en el sistema de acogida con acceso a los mismos derechos, servicios y prestaciones. Esta concepción inclusiva del sistema es valorada muy positivamente por los profesionales que participan en él y ayuda a mejorar las posibilidades de éxito de la intervención con las personas solicitantes. Cuando los tiempos de resolución de los expedientes son breves está más claro quién continuará en los itinerarios de integración y quién no. Pero cuando se alargan, y así ha sido en muchos momentos, el acceso de las personas solicitantes a recursos y prestaciones previene el riesgo de exclusión social, disminuye su vulnerabilidad social y mejora las oportunidades futuras de integración en todos los casos, tanto de resolución favorable como desfavorable, lo que tiene un impacto positivo en los contextos locales de acogida al prevenir situaciones de marginación futuras.

- **Atención individualizada.** Junto a la concepción inclusiva, es una de las fortalezas del sistema de acogida que debe mantenerse en la configuración de un nuevo modelo de atención. El artículo 31 de la ley de asilo establece que "Los servicios, ayudas y prestaciones del programa de acogida podrán ser diferentes cuando así lo requiera el

procedimiento de asilo o sea conveniente la evaluación de las necesidades de la persona solicitante”. Es decir, las actuaciones del sistema deben adaptarse a las características, capacidades y necesidades de la persona, lo que es coherente con un modelo de atención integral centrado en la persona. Metodológicamente se traduce, entre otras cosas, en la utilización de los llamados itinerarios integrados personalizados de inclusión social.

- **Atención especializada.** La atención especializada en protección internacional es un instrumento que garantiza la cobertura de las necesidades particulares de acogida de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, del estatuto de apátrida y de protección temporal en España, derivadas de las trayectorias de huida por ver amenazados sus derechos fundamentales en sus países de origen. La atención especializada es complementaria a la atención básica y contempla los ámbitos jurídico, social, psicológico y laboral constituyendo un factor de mejora tanto de la calidad del sistema de acogida de protección internacional como de la adecuación de los itinerarios integrados personalizados.

A continuación, describimos la propuesta de CEAR de los elementos principales del funcionamiento del sistema de acogida de protección internacional en relación con la intervención social. Los elementos planteados perfilan un modelo **multinivel** (tres niveles de intervención), **interdisciplinar** (equipos especializados formados por distintas figuras profesionales con una actuación común y coordinada), **multiactor** (colaboración de administraciones públicas, entidades sociales, ciudadanía y otros actores significativos) y **multiresidencial** (una tipología variada de alojamientos). Además, se deben promover áreas específicas de trabajo para atención a colectivos específicos: áreas de mayores, mujeres, LGTBIQ+, infancia...

6.1.4.1. Niveles de intervención

Actualmente, la atención individualizada se concreta en dos líneas de actuación: la incorporación a la red estatal de acogida (Centros de Acogida de Refugiados -CAR- públicos y Centros y Pisos de Acogida Temporal gestionados por ONG -CAT-) y los proyectos y recursos complementarios existentes. En la red estatal de acogida y recursos complementarios existen equipos interdisciplinarios especializados que han generado un conjunto de actuaciones en red con otras actuaciones en dos sentidos. Primero, con los servicios de atención generales dirigidos a la ciudadanía (educación, sanidad, empleo, servicios sociales y otros recursos de ocio, culturales, etc.) que asegura el acceso a los mismos de las personas solicitantes de protección internacional en igualdad de condiciones que el resto de residentes. Segundo, el contacto con el entorno comunitario con

el objetivo de mejorar la integración en el territorio y promover la cooperación con los diversos sectores de la población asimismo y fortalecer la convivencia. El posible proceso de participación de las comunidades autónomas en el del sistema de atención de protección internacional, diversificará aún más este escenario de multiplicidad de actores, dotando de mayor protagonismo a los gobiernos autonómicos y a sus redes de colaboración.

Para ello, la organización de todos estos sistemas de atención y protección en el contexto español, se deberá gestionar mediante una estructura de gobierno y de servicios multinivel y descentralizada. Coexisten responsabilidades y competencias estatales con otras transferidas a las Comunidades Autónomas e, incluso, también con actuaciones de las administraciones locales que poseen competencias propias y delegadas y que, incluso, ejercen competencias que no le corresponden debido a su cercanía a la ciudadanía. Además, tradicionalmente, se ha promocionado la participación de la sociedad a través de entidades de iniciativa social, voluntariado, redes comunitarias, movimientos vecinales, etc. Así, en el campo de juego de la intervención en protección internacional concurren y colaboran una multiplicidad de actores diversos de la administración pública, la iniciativa social -unas entidades en la gestión del sistema, otras en actuaciones comunitarias y algunas en la incidencia y movilización social-, la sociedad civil y el sector privado cuyo ámbito territorial de actuación va desde la escala estatal a la local.

Identificamos así tres niveles de intervención: especializada, general (o básica) y comunitaria.

Primer nivel de atención especializada

En el caso específico de solicitantes de protección internacional, es necesaria su incorporación a un sistema de atención específico de protección internacional formado por equipos especializados de intervención compuestos por profesionales de distintas disciplinas que participan directamente en el diseño y desarrollo de los itinerarios integrados personalizados. En el caso del sistema de acogida de protección internacional estos servicios especializados son la puerta de entrada a los servicios y dispositivos de atención. Los servicios especializados orientan a las personas acogidas y facilitan el acceso a los servicios básicos generales de los distintos sistemas de protección social, educación y sanidad y no al revés (hemos de tener en cuenta que habitualmente son los servicios ge-

nerales los que proceden a las derivaciones a los servicios especializados de segundo nivel).

Los servicios especializados atienden a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en todo aquello que tiene que ver específicamente con las necesidades derivadas de su proceso de asilo: atención jurídica para el procedimiento de asilo, atención psicológica derivada de la persecución sufrida, cobertura de necesidades básicas y acompañamiento social. Para todo aquello que tiene que ver con su condición de vecino, vecina o residente -y no relacionado directamente con la protección internacional-, las y los profesionales de los equipos especializados orientan y acompañan a las personas solicitantes para facilitarles el acceso a los sistemas de protección normalizados para el conjunto de la ciudadanía; por ejemplo, la escolarización de la infancia o la atención sanitaria.

Este nivel de intervención ha correspondido hasta ahora a la red estatal de acogida y ha sido competencia del Estado. Previsiblemente y a falta de que se cierre el posible proceso de participación de las comunidades autónomas, la variación fundamental que se podría producir es, precisamente, que la atención especializada de la fase del itinerario denominada de autonomía o preparación para la autonomía pasase a ser competencia compartida estatal y autonómica una vez que la persona recibe una resolución favorable a su solicitud de asilo.

De este modo, y ante la posible participación de las comunidades autónomas en el sistema de acogida, por parte de las comunidades autónomas, el modelo propuesto en este Libro Blanco se basa en los siguientes elementos:

- Apuesta por la atención individualizada y por el método de itinerarios integrados personalizados de inclusión social.
- Organización de los itinerarios en dos fases. Una primera fase de Recepción, Evaluación, Derivación y Acompañamiento inicial de competencia estatal y una segunda fase de Preparación para la Autonomía de competencia compartida estatal y autonómica una vez que se resuelve la solicitud de protección internacional de la persona.
- Continuidad en la concepción inclusiva del sistema y en la no discriminación entre solicitantes y beneficiarios de protección internacional respecto a sus derechos y acceso a recursos, y también su acceso a la fase de preparación a la autonomía.

- Creación de una red autonómica de servicios especializados en asilo en los que la entrada de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional se produce desde la red estatal a los servicios vinculados autonómicos como continuación de una primera fase.

En consecuencia, una de las novedades y de los retos principales del proceso de participación de las comunidades autónomas en el sistema podría ser la puesta en marcha por parte de las mismas de un sistema de servicios especializados y de equipos interdisciplinares, para lo que consideramos necesario que se parta de la experiencia y el trabajo existente que permiten identificar aquellos elementos positivos que deberían mantenerse, las carencias y déficits que mejorar, y nuevas situaciones y cambios sociales a los que adaptarse. Uno de los riesgos en este proceso de cambio, sería obviar cuatro décadas de experiencia en la gestión del sistema de acogida de protección internacional, y la propia historia del sistema de acogida. Partir de lo existente y mantener lo que funciona es una estrategia fundamental para aprovechar la trayectoria del sistema.

Para definir las áreas de actuación del sistema en este nivel especializado, la referencia principal es la enumeración que hacen las directivas europeas a la vulnerabilidad de los y las solicitantes, a aquellas personas “con necesidad de garantías procedimentales especiales” o bien “con necesidades particulares de acogida”. El artículo 21 de la Directiva de condiciones de acogida de 2013 (refundida) enumera de manera no exhaustiva a

menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina. (art. 21)

Por ello, en una primera aproximación se han de tener en cuenta las siguientes áreas de actuación:

- Áreas de actuación del sistema de atención de protección internacional:
 - Inclusión social del conjunto de población solicitante de protección internacional.

Dentro de esta área se trabaja con cinco pilares fundamentales de modo integrado: servicio jurídico, intervención social, atención psicológica, orientación prelaboral, idiomas y aprendizajes. Para ello se han conformado equipos interdisciplinarios formados por profesionales de distintas disciplinas (trabajo y educación social, derecho, psicología, técnicos y técnicas de empleo y otros) con el objetivo común de la inclusión social de cada caso atendido. A eso se debe añadir otros proyectos complementarios: participación social y voluntariado, incidencia y sensibilización, comunicación.

Esta lógica de actuación es similar a los conocidos como servicios sociales integrados que han sido promovidos por la propia unión europea. Estos servicios integrados se consideran ventanillas únicas (*one-stop-shops*) para varios servicios de atención y pueden mejorar la eficacia y la eficiencia, pues se evitan duplicaciones y lagunas; facilita el intercambio de información y conocimientos; las necesidades y respuestas de las personas participantes se identifican fácilmente; y se reducen los costos de los servicios.

- Situaciones específicas de vulnerabilidad social o con necesidades particulares de acogida de las personas solicitantes de protección internacional:

- Salud física y mental
- Dependencia
- Diversidad funcional/discapacidad
- Violencia sexual y víctimas de trata
- Infancia
- LGTBIQ+
- Mayores

Segundo nivel de atención general

Tal y como hemos apuntado, es la atención prestada por la red básica de sistemas de protección dirigidos al conjunto de la población (sanitario, educativo, social, dependencia, jurídico...) y que afectan tanto a las personas solicitantes de protección como vecinos y vecinas, residentes, y ciudadanía en general. Este nivel de intervención ya existe y las personas que se incorporan al sistema acuden a los servicios autonómicos y municipales. Uno de los objetivos del sistema actual es normalizar y asegurar

el acceso a dichos servicios y por eso se establecen actuaciones de información, orientación y acompañamiento personal, y también mecanismos de trabajo en red y coordinación con los y las profesionales y equipos de trabajo de cada servicio.

La estructuración general que establecen las diecisiete leyes autonómicas presenta grandes parecidos. En todas las comunidades se establecen dos grandes niveles de atención que coinciden en su naturaleza, aunque se les conozca con nombres diferentes según el territorio. El primer nivel, llamado básico o de atención primaria o comunitaria, es el más próximo a las y los ciudadanos porque está organizado territorialmente y presta una atención polivalente. Es decir, atiende -al menos en primera instancia- todas las situaciones sociales de la población de una zona. En este nivel, aun contando con diferentes servicios, predominan los equipos de base o de trabajo social, así como el servicio de atención domiciliaria.

El segundo nivel es especializado, y atiende a los diferentes sectores de población o áreas de trabajo en función de las problemáticas presentadas. Para ello organiza servicios interprofesionales vinculados a las áreas de atención para cubrir territorios más extensos y, generalmente, disponen de mayores equipamientos y equipos expertos en su campo de acción. Es similar al nivel especializado del sistema de acogida de protección internacional, aunque se diferencia en que el acceso a los servicios especializados de los servicios sociales o sanitarios se da por la derivación de los servicios básicos o de atención primaria. En el caso del sistema de asilo la entrada al sistema se produce a partir de la tramitación de su solicitud en la Oficina de Asilo y Refugio.

La propuesta del presente modelo de sistema de acogida es la diferenciación entre el nivel de atención general y el especializado, que debe mantenerse, y la mejora de la coordinación entre ambos reforzando la integración vertical de los servicios. Sin embargo, consideramos un error que se pudiese plantear que el nivel de atención especializada desaparezca y sea sustituido por una mera atención en los servicios básicos. La atención individualizada y especializada, la metodología de itinerarios y la coordinación son las fortalezas más importantes y básicas del sistema de acogida de protección internacional y por ello debe mantenerse y no diluirse la atención en los servicios básicos.

Tercer nivel de acción comunitaria

En el desarrollo de la acogida en protección internacional existe un intenso trabajo a través de redes de carácter comunitario, voluntariado, espacios de participación social, solidaridades de proximidad... En ocasiones, la acción comunitaria se impulsa por un trabajo en red con los equipos del sistema de acogida, en otros es canalizada por los servicios generales que tienen carácter de servicios básicos comunitarios. En este tercer nivel de actuación ponemos el acento en la acción que realizan los actores de la propia comunidad y que hunde sus raíces en la cotidianidad y proximidad física, en lo vecinal, en compartir el espacio público y los servicios e instituciones presentes en el territorio.

La acción comunitaria puede verse reforzada en el nuevo sistema si existe una buena coordinación con las instancias de la administración que promueven y financian los programas de fomento de la participación y dinamización comunitaria, asociaciones vecinales, AMPAS, planes de barrio y todo tipo de actuaciones de proximidad. En ese sentido sería adecuado, entre otras actuaciones, identificar a los y las solicitantes y beneficiarios de protección internacional como destinatarios de proyectos; habilitar líneas de actuación específicas en las convocatorias de subvenciones; formar a agentes sociales y al funcionariado en protección internacional; incorporar la atención a la protección internacional en los protocolos de actuación de los sistemas de protección social, sanitaria y educativa.

En conclusión, el modelo de intervención con solicitantes de protección internacional es, por tanto, multiactor, multinivel e interdisciplinar, es decir, participan una pluralidad y diversidad de actores institucionales, sociales, privados, de todo tipo y clase; se estructura en niveles de intervención diferenciando entre la atención a la persona solicitante de protección internacional por su especificidad como tal (mediante servicios especializados) y aquello que le concierne como un ciudadano o una ciudadana más (mediante servicios generales y actuaciones comunitarias); interdisciplinar porque afecta a un amplio abanico de dimensiones de la vida social y requiere la intervención de profesionales de distintas disciplinas integrados en equipos interdisciplinares que persiguen un objetivo común.

6.1.4.2. Equipos interdisciplinarios especializados

Los equipos interdisciplinarios especializados, como ya hemos apuntado, están compuestos por una diversidad de profesionales y agentes (trabajadores/as y educadores/as sociales, psicólogos/as, abogados/as, técnicos/as de empleo, traductores/as e intérpretes, mediadores/as sociales, y voluntariado entre otros). Una de sus particularidades es el trabajo coordinado de profesionales de distintas disciplinas en el itinerario de la persona, buscando un objetivo común. Para ello el equipo interdisciplinar actúa de modo integrado en una diversidad de dimensiones donde es precisa la atención a solicitantes de protección internacional. Entre las principales figuras profesionales que componen estos equipos encontramos: abogados y abogadas para el apoyo en el procedimiento de asilo; psicólogos y psicólogas para las situaciones de estrés postraumático y salud mental; trabajadores y trabajadoras del ámbito social (trabajo social, educación social, integración social, animación sociocultural) para apoyar la cobertura de sus necesidades básicas y su incorporación a la vida social, cultural y de ocio; técnicos y técnicas de empleo para la orientación, formación e inserción en el mundo laboral.

Estos equipos siguen una lógica de trabajo integrado intersectorial y de ventanilla única al buscar un objetivo común y compartido en su atención. Sólo desde un cierto grado de conocimiento y conexión entre profesionales y sistemas de los diversos sectores es posible favorecer las trayectorias vitales de las personas ofreciéndoles itinerarios reales y efectivos de inclusión social o, al menos, actuar contra los procesos que conducen desde la vulnerabilidad a la exclusión social.

La creación de estos equipos en las nuevas redes de servicios de protección internacional es absolutamente necesaria. Existen posibles estrategias de atención en las que los servicios se van parcializando y se contratan con distintos prestadores de servicios: un proveedor de servicios de atención psicológica, un servicio jurídico independiente, proyectos de intervención social de ocio, culturales o de enseñanza del idioma... En esta lógica desaparece la atención integral y el itinerario integrado, y se ven sustituidas por un conjunto de atenciones segmentadas y autónomas que pretenden cubrir las distintas necesidades del beneficiario/a en las que no existe un trabajo interdisciplinar sino, en todo caso, lógicas de derivación entre servicios en caso de percibirse la necesidad de otras atenciones.

En este escenario, cada servicio establece su objetivo en función de su lógica disciplinar y se produce una pérdida de la conexión y diálogo entre profesionales y del establecimiento de un objetivo común. Además, aunque en ocasiones pueda parecer que la separación de servicios reduce los costes de la intervención, más bien generan duplicidades y una mayor ineficiencia de la economía de escala y de coordinación que lleva a que los equipos interdisciplinarios especializados sean una opción más eficiente además de más eficaz.

6.1.4.3. Organización general del sistema y fases

En la figura siguiente presentamos un esquema general que desarrollamos a continuación. Los momentos fundamentales de organización del sistema son: el acceso, la asignación de plaza (que hemos descrito en el componente anterior) y los itinerarios integrados personalizados divididos en dos las fases de intervención estatal y autonómica.

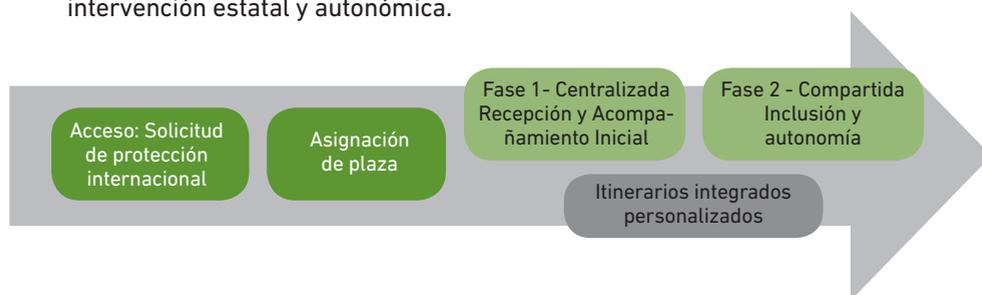


Figura 23. Proceso de acogida

6.1.4.3.1. Acceso al sistema de acogida

El acceso al sistema de acogida debe ser la solicitud de protección internacional. Jurídicamente, se adquiere dicha condición de solicitante “cuando una persona formule una solicitud de protección internacional a una autoridad competente para el registro de estas solicitudes con arreglo al Derecho nacional” (art. 6 de la Directiva 2013/32 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional). En el caso español el equivalente al registro es el volante de la manifestación de voluntad de solicitar protección internacional.

La entrada a la fase estatal de recepción y acompañamiento y la gestión de asignación de plazas debe estar centralizada, como ha sido tradicionalmente y es en la actualidad, en el departamento a quien reglamentaria-

mente asigne el Ministerio competente. La atención tendrá en cuenta que el o la solicitante carezca de recursos económicos suficientes para atender sus necesidades y las de su unidad familiar. En este punto debemos insistir en que es necesario que exista un dimensionamiento correcto de todos los organismos que intervienen en cualquier actuación del proceso de protección internacional, así como del propio sistema de acogida para evitar la disfuncionalidad creada cuando se colapsa alguno de dichos organismos por falta de dotación de recursos materiales y humanos.

Otro aspecto especialmente relevante que, desde nuestra experiencia, debe ser tenido en cuenta es la necesidad de garantizar que se pueda acceder al sistema de acogida en cada provincia, y no solo en algunos territorios concretos que son puntos de entrada a España. Para ello es imprescindible habilitar medios concretos en organismos públicos, comisarías, entidades sociales delegadas.

6.1.4.3.2. Itinerarios integrados personalizados de inclusión social

Actualmente, la metodología utilizada con las personas solicitantes de protección internacional se basa en los itinerarios de integración social. La adopción de esta metodología fue resultado de un proceso de rediseño y cambios de una forma de intervenir con los y las solicitantes de protección internacional. Las metodologías aplicadas, en su origen muy asistencialistas y basadas principalmente en prestaciones económicas, han ido evolucionando a partir de la experiencia, conocimiento y aportaciones de los equipos profesionales que han participado a lo largo de décadas en este ámbito.

Nuestro punto de partida es la consideración de que los itinerarios personalizados de integración son una buena práctica y una experiencia de éxito que sitúa a nuestro sistema de asilo entre los más favorables de los sistemas europeos. Esta metodología de itinerarios necesita ser reformulada y adaptada a los nuevos contextos que surjan, pero proponemos que no debe ser desechada, ni sustituida por otras metodologías (patrocinios, coberturas económicas...) sino, en todo caso, complementada por otras experiencias innovadoras. Además, es un tipo de actuación coherente con el contexto social y con las estructuras de nuestros sistemas de protección social.

Entendemos por itinerario integrado y personalizado de integración social un conjunto de apoyos y actuaciones acordadas entre los equipos profe-

sionales de distintos ámbitos de intervención y la persona demandante de protección internacional, que se van desarrollando de modo continuado en el tiempo en el marco de un proceso planificado. Los itinerarios tienen como objetivo favorecer la inclusión social de las personas destinatarias, es decir la participación plena en la vida cultural, económica y social de nuestra sociedad. Esta participación plena precisa de la protección y ejercicio de sus derechos, la aportación de los recursos y la adquisición de las capacidades básicas necesarias para unas condiciones de vida dignas.

La calificación del itinerario como integral, apela a que el conjunto de actuaciones que se contemplan es multidimensional y acumulativo, es decir, que afecta a un amplio abanico de dimensiones de la vida social: la educación, la salud, el empleo y la garantía de ingresos, lo jurídico, la cultura, la vivienda, el ocio u otros. Como ya hemos insistido en otras ocasiones, estas dimensiones conciernen a las diversas estructuras y sistemas de atención y protección social (sistema sanitario, educativo, servicios sociales, dependencia, justicia y otros)

Conceptualización y descripción de los itinerarios

Actualmente, el sistema de acogida de protección internacional prevé una metodología de intervención basada en la planificación de itinerarios en fases, en función del grado de autonomía que vayan adquiriendo las personas destinatarias de las actuaciones. Se inicia una primera acogida en la que se realiza una evaluación y derivación y, una vez completada, se inician el itinerario con una primera fase denominada de Acogida y una segunda denominada de Autonomía o Preparación a la autonomía.

El modelo actual plantea una duración total del itinerario de 18 meses, ampliable a 24 meses para personas especialmente vulnerables con algunas excepciones: primero, en el caso de itinerarios de inserción laboral (máximo 30 meses) y, segundo, cuando no se haya recibido la notificación de la resolución de su solicitud de protección internacional y se cumplan los requisitos para la participación en el sistema de acogida. Entre otros criterios, se pretende garantizar la homogeneidad de la intervención realizada por los distintos actores que gestionan los itinerarios (entidades sociales y Centros de Acogida de Refugiados - CAR) y la igualdad en la percepción de prestaciones para todas las personas destinatarias del sistema de acogida de protección internacional.

En el manual de gestión vigente, que regula el sistema de acogida, el itinerario se define como un proceso gradual con algunas acciones específicas para cada fase y otras transversales a todas ellas, con una evolución que debe ser tenida en cuenta como método de intervención general. Aunque se considere un método general, se parte de la idea de que el proceso de adquisición de autonomía de una persona no es único, lineal e invariable y está condicionado por distintos factores (económicos, laborales, familiares y sociales) que pueden modificar su evolución. La flexibilidad que aporta esta visión de los itinerarios a veces se ve condicionada por la falta de sincronía entre los procesos del procedimiento legal y el de inclusión social que distorsiona este último, así como por rigideces derivadas de una aplicación estandarizada del itinerario frente a la personalización e individualización necesarias.

Se propone simplificar la estructura del itinerario, definirlo con una orientación a la persona más clara y adaptarlo a los requerimientos de un nuevo reparto de competencias. El centro de la organización del itinerario personalizado de inclusión social debe ser la situación social y laboral de la persona y su grado de independencia y autonomía. La identificación y planificación de actuaciones a realizar y de los dispositivos o recursos a los que derivar a la persona debe depender de un diseño pactado a partir del análisis de la situación social individual y no de su situación legal o del momento de la tramitación del procedimiento de asilo en el que esté. El diseño del itinerario tampoco debe consistir en una mera aplicación de fases y actividades predeterminadas en un enfoque orientado a los servicios y no a la persona.

Hay dos fundamentos de la intervención social que tener en cuenta al abordar la estructuración de los itinerarios. Primero, la centralidad de la persona en los procesos de intervención social conlleva la individualización o personalización de las actuaciones previstas en los mismos. La personalización implica reconocer al sujeto como una persona con fortalezas, capacidades y preferencias, y poner todo ello en el centro de la atención, (los servicios y los cuidados que reciben) dejando un margen a la toma de decisiones informadas del individuo atendido. Una crítica compartida al enfoque orientado a los servicios es la falta de correspondencia entre los apoyos que reciben las personas y los que requieren o elegirían si pudiesen participar en el diseño de la actuación. Por ello el itinerario integrado personalizado de inclusión debe responder a los principios de personali-

zación y autonomía buscando ajustar el itinerario a las particularidades de cada situación a la vez que dotar de un mayor protagonismo a la persona en la definición de sus necesidades y apoyos.

Un segundo fundamento es el reconocimiento del derecho subjetivo a la percepción de servicios sociales, en coherencia con la consolidación dicho carácter subjetivo en las leyes de servicios sociales de algunas comunidades autónomas de tercera generación. Algunos enfoques de la intervención social que ponen el acento en el mérito como medio de acceso a los recursos y prestaciones sociales, acaban convirtiendo la inclusión social en un deber coactivo más que en un derecho o en un valor social deseable. Es necesario reconocer que las causas de la situación de vulnerabilidad socioeconómica y la necesidad de protección internacional no residen en la voluntad de las personas atendidas en el sistema de acogida de protección internacional, ni en su capacidad, sino en otros factores de carácter político, económico y social asociados a un conflicto y una persecución. Por tanto, se ha de procurar que el diseño del itinerario se oriente a la protección y a la inclusión social y no a la condicionalidad o al mérito.

En definitiva, planteamos entonces que los itinerarios integrados personalizados de inclusión del sistema de acogida de protección internacional deben caracterizarse por:

- Los objetivos del itinerario son la inclusión social plena y la autonomía personal a medio y largo plazo de las personas solicitantes de protección internacional.
- El carácter gradual del itinerario: se trabaja en clave de proceso avanzando de una situación determinada a una de mayor inclusión social. Esta gradualidad no se traduce en una secuenciación temporal predefinida de las acciones sino en una reevaluación constante de la situación, las necesidades y las fortalezas del individuo y de su itinerario.
- La duración del itinerario debe depender de las situaciones personales y el grado de vulnerabilidad social.
- El diseño del itinerario debe partir de un análisis y una evaluación iniciales y no de otros factores.

- Los cambios de fase; las prestaciones materiales y económicas recibidas; y la realización de las actividades planteadas en los itinerarios deben responder a decisiones técnicas de los profesionales del ámbito social.
- La historia social y las entrevistas personales deben ser los instrumentos centrales para el análisis y la evaluación de caso y del diseño del itinerario.
- La persona debe ser orientada, informada, oída y escuchada y debe tener protagonismo a la hora de identificar sus necesidades y capacidades, así como tomar decisiones informadas y mostrar preferencias por las opciones posibles en el marco de su itinerario.
- El diseño del itinerario debe ser integral, es decir, contemplar los factores sociales, económicos, culturales, psicológicos y jurídicos de la situación de la persona. La integralidad implica la participación de distintos servicios, recursos y técnicos.
- La estructura del itinerario debe ser personalizada, es decir, no es lineal ni replicable para todas las personas, sino que debe ser adaptado a la trayectoria y características de cada individuo, lo que implica que no todos deben partir del mismo punto, ni deben realizarse las mismas actuaciones ni la misma secuencia temporal de estas, sino que implica una gestión particular del caso y un trabajo relacional de los y las técnicos.
- La definición del itinerario debe descansar en un contexto de colaboración con las personas participantes y en la capacidad de elección y toma de decisiones informada de los mismos a la vez que se asegure la supervisión y seguimiento del técnico o técnica de los compromisos personales asumidos por aquellos.

Los itinerarios se concretan en cinco actuaciones generales:

- Recepción y acogida. En este primer momento, se busca conocer la historia social, la trayectoria personal (social, laboral, formativa...) y de asilo, las necesidades y expectativas de la persona solicitante de protección internacional; en segundo lugar, informar y orientar sobre los servicios y programas disponibles en el sistema de acogida de protección internacional; y también realizar una primera asignación de dispositivo residencial.

- Recogida de información y análisis. Los equipos interdisciplinarios recogerán información y analizarán la situación de cada persona, observarán el proceso de incorporación al sistema de acogida y elaborarán un primer análisis.
- Diseño y definición del itinerario de inserción. Las y los profesionales del equipo interdisciplinario y las personas atendidas (que tendrán la capacidad de tomar decisiones informadas) diseñará el itinerario a seguir y las actuaciones previstas en él. En este momento se identificará el conjunto de programas, servicios, técnicas, estrategias y actividades a realizar por la persona solicitante o beneficiaria de protección internacional bien en el marco de los programas ofertados por la entidad que le atienda bien a través de la derivación a otros programas y servicios de las instituciones, organismos o redes de apoyo del entorno. En el plan personal e individualizado se establecerá un marco temporal.
- Desarrollo y seguimiento del itinerario. En este cuarto momento se realizarán las actividades previstas pudiendo ser redefinidas, ampliarlas o adaptarlas en función del proceso concreto de la persona. Los y las técnicos realizarán un seguimiento y evaluación del cumplimiento del itinerario y de las nuevas situaciones en diálogo con la persona atendida.
- Finalización y evaluación del itinerario. Los equipos interdisciplinarios irán realizando evaluaciones de los resultados obtenidos y los objetivos alcanzados. En el momento en que se haya conseguido los objetivos establecidos se procederá a la finalización del itinerario.

6.1.4.3.3. Fases del sistema de protección internacional

A partir de las ideas expuestas en el punto anterior, planteamos la estructura de los itinerarios integrados personalizados de inclusión social en dos fases: una primera de Recepción, evaluación, derivación y acompañamiento inicial gestionada de modo centralizado por la administración estatal; y una segunda fase de Autonomía gestionada de modo compartido por las administraciones autonómicas y estatal.

FASE 1		FASE 2
Denominación	Recepción y acompañamiento inicial	Autonomía
Objetivo	Cubrir los medios de vida necesarios Analizar y evaluar cada situación para la asignación de plazas y la derivación a recursos específicos	Promover la inclusión social de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional
Contenido	Recepción, evaluación, derivación y acompañamiento inicial	Reconstrucción de vínculos; promoción de la participación plena en la sociedad de acogida y el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales; y la capacitación de la persona para el logro del máximo nivel posible de autonomía e independencia.
Gestión y organización	Centralizada. Estado	Compartida. Estado y Comunidades Autónomas
Entrada	Solicitud de protección internacional	Resolución favorable de Protección Internacional

Fase 1. Recepción y acompañamiento inicial

Esta primera fase se dirige a aquellas personas solicitantes de protección internacional hasta resolución de su expediente y personas reasentadas iniciándose con la realización de los trámites para el acceso al sistema de acogida de protección internacional. La gestión y organización de esta fase sería centralizada, de competencia estatal.

Esta fase se orienta a la evaluación de cada situación y la elaboración de un análisis inicial de cada situación que permita la asignación de plazas y la derivación a recursos específicos. A la vez, se darán los pasos iniciales para iniciar el restablecimiento de los vínculos sociales y la incorporación de la persona solicitante al nuevo contexto social, en un itinerario que le lleve a la inclusión y a la integración social mediante el acompañamiento inicial del equipo técnico como momento preparatorio previo a la fase de autonomía. Para ello, se proporcionarán, de modo integral y personalizado, los medios de vida necesarios, tanto materiales como sociales, derivados su llegada a nuestro país y su incorporación al sistema de acogida antes de la fase de autonomía.

El enfoque de medios de vida sostenibles, habitualmente utilizado en política pública en contextos de pobreza, no se agota en lo económico e incluye los recursos, capacidades y activos humanos, sociales y físicos de las personas, además de los financieros. A su vez implica una visión de

largo plazo y no se limita a la cobertura de los medios de subsistencia en situaciones de emergencia. Implicará, por tanto, la cobertura de medios de subsistencia y también actuaciones en materia de orientación social, información, salud física y mental, escolarización de la infancia, conocimiento del medio, aprendizaje del idioma, colaboración con redes, prácticas de prevención, participación comunitaria, etc.

La propuesta de **objetivos** de la Fase 1 es:

- Cubrir las necesidades de medios de vida básicos de las personas solicitantes de protección internacional.
- Proporcionar alojamiento temporal a las personas beneficiarias.
- Analizar y evaluar la historia y situación de la persona, en especial, las necesidades particulares de acogida y el grado de vulnerabilidad socioeconómica de su situación.
- Organizar la derivación a otros recursos del sistema de acogida.
- Acompañar a la persona en su incorporación inicial al contexto social en todas sus dimensiones: social, educativa, salud, cultural, laboral.
- Poner las bases iniciales precisas para un proceso de la inclusión social que continúe en la fase de autonomía o preparación a la autonomía, y la plena participación en los nuevos contextos sociales. En resumen informar, orientar y formar.
- Prestar el apoyo jurídico necesario durante el procedimiento (en esta fase, la iniciación y tramitación del expediente de protección internacional). Ese apoyo sería transversal durante todo el proceso e itinerario

Durante la fase de recepción y acompañamiento inicial, gestionada desde el ámbito estatal, se valorará la historia social y la situación personalizada (necesidades, fortalezas, capacidades, activos) de los y las solicitantes de protección internacional. Se pondrá especial atención en la identificación de las situaciones de vulnerabilidad social y económica previstas en las directivas europeas. Completada esta valoración, se desarrollarán una serie de servicios y actuaciones de apoyo previos a la derivación a la siguiente fase que específicamente se dirige a la autonomía personal y sería gestionada de modo compartido entre el Estado y las Comunidades.

Todas estas actuaciones se realizarán garantizando las condiciones de acogida previstas en la Directiva 2013/33 de Acogida, mediante acogi-

da y cobertura de necesidades básicas en dispositivos o, cuando esto no sea posible, a través de asignaciones económicas en los términos previstos en el art. 17.5 de dicha Directiva. Además se realizarán actuaciones de acompañamiento, información, orientación y formación en el marco de un proceso de apoyo inicial para asegurar el acceso a los derechos y servicios previstos en la legislación nacional e internacional, y como preparación de base para el posterior proceso de autonomía: aprendizaje del idioma, conocimiento del medio, restablecimiento de vínculos sociales, conformación de nuevas redes personales de apoyo, incorporación al contexto comunitario, formación en habilidades sociales, formación prelaboral.

Durante esta fase cada persona solicitante estaría atendida de modo integral por un equipo interdisciplinar con miembros de los ámbitos de los servicios sociales, atención psicológica, atención jurídica, socioeducativo, prelaboral, traductores e intérpretes, voluntariado y personal de apoyo de administración y servicios. Un apartado específico son las **instalaciones, dispositivos y centros de acogida** previstos en esta fase, que se compondrían de:

- Dispositivos de acogida temporal en un modelo multiresidencial mixto según el itinerario personal a los que se derivaría en función de la evaluación realizada:
 - CAR o centros de acogida temporal de tamaño medio (entre 50 y 200 plazas)
 - Centros de acogida temporal de pequeña dimensión, (Hasta 50 plazas)
 - Pisos en seguimiento,
 - Ayudas económicas para alquiler de vivienda
- Oficinas de atención, acogida y acompañamiento especializadas compuestas por equipos interdisciplinares de atención integral (Abogados/as, Psicólogos/as, Trabajadores/as sociales, Educadores/as sociales, formadores/as, mediadores/as interculturales y otros) en un modelo de “ventanilla única” (seguimiento integral y transversal de los itinerarios).
 - Red básica de dispositivos especializados atender perfiles en situación de vulnerabilidad social y necesidades particulares de acogida (VTSH, familias monoparentales, enfermedades mentales, jóvenes, etc.)

Al definir las características de las instalaciones del modelo multiresidencial mixto es preciso prevenir los efectos negativos provocados por determinados modelos residenciales que deben ser evitados: macrocentros, asentamientos y recintos compuestos por módulos prefabricados y otros similares. Estos modelos conllevan la estigmatización de los residentes por el entorno, un mayor deterioro de las situaciones personales, el aumento de la vulnerabilidad, situaciones de conflicto e inseguridad, etc.

En cuanto a su **duración**, la fase de recepción, evaluación, derivación y acompañamiento inicial tendrá una duración máxima de 6 meses dado que, en consonancia con lo previsto en el art. 24.3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, podría contar con la autorización para trabajar y, por tanto, posibilidad de comenzar un itinerario de integración social y de inserción laboral, o bien porque la solicitud de protección internacional se habría resuelto.

Las principales **actividades** de esta fase serán:

- Gestiones necesarias para el traslado de los destinatarios al lugar que se determine para el inicio de itinerario.
- Gestión de servicios residenciales: alojamiento, manutención y cobertura de necesidades básicas de las personas.
- Entrevistas con la persona atendida y recogida de información del caso.
- Valoración psicológica, especialmente en los casos de situaciones de especial vulnerabilidad social.
- Acciones de información y orientación básica sobre el sistema de acogida de protección internacional a las personas que se han incorporado en el mismo.
- Análisis de la historia social y de las situaciones de vulnerabilidad social.
- Evaluación de cada persona de las necesidades particulares de acogida o intervención.
- Aprendizaje básico del idioma.
- Atención social básica.
- Atención psicológica.
- Orientación: información de recursos, preparación prelaboral, conocimiento del medio

- Orientación y acompañamiento en gestiones relacionadas con el sistema educativo.
- Asesoramiento y asistencia legal en relación con el procedimiento de protección internacional, del Estatuto de Apátrida y otras consultas relacionadas con extranjería. Por la naturaleza de esta asistencia, deberá existir una continuidad de la atención en la segunda fase.
- Mediación intercultural
- Traducción e interpretación vinculada a la tramitación de su expediente de solicitud de protección internacional y a la atención recibida en el dispositivo de acogida.
- Derivación a la fase de preparación para la autonomía conforme al procedimiento de coordinación que se establezca.
- Gestión de recursos o dispositivos de áreas específicas:
 - Infancia
 - LGTBIQ+
 - Trata
 - Plazas en recursos especializados
- Elaboración de un informe final de fase
- Gestión del traslado al recurso de la segunda fase.

Fase 2. Preparación para la autonomía

Esta segunda fase se debe dirigir a beneficiarios de protección internacional cuya solicitud se haya resuelto favorablemente debido a que se dan las condiciones para iniciar actuaciones dirigidas a la autonomía de la persona. También deberían contemplarse mecanismos, en casos excepcionales, a evaluar, según situaciones sociales que aconsejen el paso de fase, incluidas las provocadas por un alargamiento excesivo del plazo de resolución y se hayan cumplido los objetivos previstos en su acompañamiento inicial permitiéndoles iniciar un proceso de preparación a la autonomía.

El paso a segunda fase está condicionado por un cambio en la situación legal y por tanto en los derechos reconocidos, en su estabilidad, y en la posibilidad de acceso a los servicios autonómicos y locales en similares condiciones que el resto de la ciudadanía. Las acciones que pueden

emprenderse con las personas beneficiarias de protección internacional están orientadas directamente a su integración, lo que permite como ciudadanas de pleno derecho, condición para la integración y permite organizar mejor los dispositivos autonómicos del ámbito de la protección internacional. En todo caso debe salvarse la concepción inclusiva e integradora del sistema e iniciar con solicitantes de protección internacional todo tipo de actuaciones que prepare para la fase de autonomía y para su inclusión social.

El cambio de fase conlleva una derivación desde los equipos de la fase de recepción y acompañamiento inicial a los recursos disponibles en la segunda fase por lo que deberá realizarse una evaluación final e informe social de cada persona o unidad familiar y un protocolo de coordinación entre los equipos de atención implicados. En consecuencia, el contenido de esa derivación debe corresponder a una decisión técnica y no a una mera disponibilidad de plazas en los dispositivos correspondientes. La gestión y organización de esta segunda fase sería de competencia compartida, estatal y autonómica, aunque pueda existir una regulación estatal además de acciones en convenio entre Estado y Comunidades Autónomas.

La finalidad de esta fase de autonomía es la de promover la inclusión social de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional. Entendemos que las situaciones de riesgo de exclusión social suponen una quiebra de los vínculos sociales, comunitarios e individuales de la persona; la dificultad para una participación plena en la sociedad; y una pérdida de autonomía para conseguir los recursos necesarios para cubrir los medios de vida, las necesidades básicas y el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales. Esta fase se orienta por tanto a la reconstrucción de vínculos sociales; la promoción del acceso a los derechos sociales, económicos y culturales y la participación plena en la sociedad de acogida; y la capacitación de la persona para el logro del máximo nivel posible de autonomía e independencia. El diseño del itinerario ha de contemplar una diferenciación según situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, necesidades particulares, especificidad de la figura de reasentado, etc.

La propuesta de objetivos específicos de la fase 2 sería:

- Asegurar la cobertura de las necesidades básicas de alojamiento y manutención bien en servicios residenciales bien mediante prestaciones económicas específicas según las situaciones de vulnerabilidad social.

- Favorecer el acceso a un empleo siguiendo itinerarios de inserción laboral: orientación, formación, inserción.
- Facilitar el acceso a una vivienda digna.
- Favorecer la emancipación de la persona solicitante de protección internacional.
- Apoyar la conciliación de la vida laboral y personal.
- Contribuir a la reconstrucción de las redes personales de apoyo, protección y cuidado.
- Favorecer la participación comunitaria en el contexto de acogida.
- Garantizar el acceso a los sistemas de protección social, educativa y sanitaria.
- Asesoramiento y asistencia legal en relación con el procedimiento de protección internacional, del Estatuto de Apátrida y otras consultas relacionadas con extranjería.

La duración de la fase de preparación para la autonomía debe ser flexible en función del caso y las situaciones concretas de vulnerabilidad social y las necesidades particulares de acogida de la persona. Hemos de tener en cuenta que en otros programas comparables dirigidos a personas en situaciones de vulnerabilidad social, comparable nos encontramos ante itinerarios que pueden llegar a los 3 años de duración (por ejemplo, en programas de trata). Estimamos, por tanto, que la duración mínima debería depender del grado de autonomía de cada caso y que la duración máxima dependerá de decisiones técnicas tomadas a lo largo del proceso con una duración máxima de 3 años.

Las principales actividades a realizar en función del diseño del itinerario son:

- Coordinación con los equipos interdisciplinares de la Fase 1.
- Elaboración consensuada de un itinerario de preparación para la vida autónoma de las personas beneficiarias.
- Seguimiento del itinerario de preparación para la vida autónoma.
- Derivación a recursos y dispositivos externos.
- Información y orientación sobre servicios y recursos sociales, tanto públicos como privados y acompañamiento a los mismos, así como de los

programas y actividades del sistema de acogida de protección internacional.

- Información, orientación y acompañamiento para la búsqueda de vivienda. En el caso de beneficiarios de protección internacional priorizando el alquiler mediante salario personal y/o ayudas económicas) y los reasentados mediante plazas en pisos de acogida, patrocinios comunitarios o ayudas económicas según el caso.
- Acogimiento residencial y manutención en su caso.
- Valoración, propuesta y gestión de prestaciones económicas previstas para cada situación.
- Orientación para la realización de gestiones educativas y acompañamiento en su caso (guardería, escolarización de niños y niñas, homologaciones de títulos, gestión de las ayudas económicas asociadas a las actividades educativas).
- Información, orientación básica jurídico-administrativa y acompañamiento en su caso (derechos, deberes, procedimiento de asilo y extranjería, gestiones y trámites administrativos).
- Coordinación y cooperación con redes locales comunitarias, recursos externos y otros agentes.
- Formación básica: habilidades sociales, conocimiento del medio.
- Aprendizaje del idioma.
- Atención social.
- Atención psicológica.
- Atención y asistencia legal.
- Mediación social, familiar y/o intercultural.
- Gestión de recursos o dispositivos de áreas específicas:
 - Infancia (menores)
 - LGTBIQ+
 - Trata
 - Plazas en recursos especializados
- Otras actividades dirigidas a la inclusión social del participante.
- Formación de agentes.
- Evaluación final y finalización del caso.

4. Diseño metodológico de intervención por fases y niveles: itinerarios integrados personalizados de inclusión

- Mantenimiento de las cualidades características del diseño metodológico del sistema de acogida de protección internacional español: concepción inclusiva del sistema, atención individualizada, y atención especializada
- Los elementos propuestos perfilan un modelo multinivel (tres niveles de intervención), interdisciplinar (equipos especializados formados por distintas figuras profesionales con una actuación común y coordinada), multiactor (colaboración de administraciones públicas, entidades sociales, ciudadanía y otros actores significativos) y multiresidencial (una tipología variada de alojamientos). Además, se deben promover áreas específicas de trabajo (más que atención a colectivos): áreas de mayores, mujeres, LGTBIQ+, infancia...

Propuestas específicas

- Definición de tres niveles diferenciados de intervención:
 - Primer nivel de atención especializada en protección internacional por equipos del sistema de acogida
 - Segundo nivel de atención general por la Red básica de sistemas de protección dirigidos al conjunto de la población (social, sanitario, laboral, educativo, dependencia...)
 - Tercer nivel de acción comunitaria: redes comunitarias, espacios de participación social, solidaridades de proximidad, etc.
- Sostenimiento de los equipos interdisciplinares especializados en protección internacional compuestos por una diversidad de profesionales
- Articulación de la organización del sistema de acogida del siguiente modo:
 - Requisito de acceso: formulación de solicitud de protección internacional
 - Centralización en el Ministerio competente de la asignación de plazas y su gestión
- Establecimiento de dos fases:
 - Fase 1. Recepción y Acompañamiento inicial. Para los y las solicitantes de protección. Objetivos: (1) cubrir los medios de vida necesarios y (2) analizar y evaluar cada situación para la asignación de plazas y la derivación a recursos específicos. Responsabilidad estatal.
 - Fase 2. Inclusión y autonomía. Objetivo: Promover la inclusión social de las personas beneficiarias de protección internacional. Responsabilidad compartida, estatal y autonómica, para personas beneficiarias de protección internacional.
- Itinerarios integrados personalizados de inclusión social. Se deben diseñar según la situación social y laboral de la persona y su grado de independencia y autonomía. Sus fundamentos son la centralidad de la persona y el reconocimiento del derecho subjetivo a la percepción de servicios sociales.

6.1.5. Cooperación social

La cooperación social responde a la necesidad de participación y solidaridad ciudadana en todos los niveles de intervención y en el medio comunitario. Aquí la entendemos como una mayor cooperación entre las administraciones públicas y una multiplicidad de actores de la sociedad civil y la iniciativa social. Esto implica la existencia de mecanismos de cooperación multinivel entre los diversos actores que operan en el ámbito del asilo y la inclusión social.

Las dimensiones de cooperación social que existen en el sistema de acogida de protección internacional son tres: la gestión de recursos y programas llevadas a cabo por las entidades del Tercer Sector; la dinamización de personas voluntarias realizada por esas mismas entidades; la alianza e intermediación con agentes sociales (entidades, asociaciones, universidades...) y agentes privados (empresas) para canalizar su colaboración: ofertas de empleo, donaciones, responsabilidad social corporativa, actuaciones comunitarias, solidaridad de proximidad.

No se dispone de datos cuantificados del número de personas voluntarias que participan en el sistema, pero estimamos, desde la experiencia de nuestra propia organización, que pueden ser varios miles de personas al año en distintas tareas: acompañamientos personales, aprendizaje de idiomas, orientación, traducción... La participación voluntaria es un valor añadido del sistema de acogida español y, según lo entiende nuestra entidad, expresión de ciudadanía crítica, comprometida, responsable, activa y transformadora. Es importante que el nuevo modelo tenga en cuenta y reconozca esta experiencia, puesto que otras formas de organización de las prestaciones (licitaciones, gestión de iniciativa privada, etc.), supondrían una merma de las fortalezas y recursos del sistema de acogida de protección internacional.

La Unión Europea ha potenciado claramente la cooperación multinivel en el proceso de desarrollo de una política común de inmigración desde que el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior adoptó los Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la UE en noviembre de 2004, principios que incluyen a las políticas de asilo. Entre los once principios que enumera, el décimo hace referencia a las competencias y niveles de gobierno resaltando la importancia de la participación de actores de la sociedad civil en la implantación de las políticas públicas en este ámbito.

Si bien los gobiernos y las instituciones públicas en todos los niveles son actores importantes, no son los únicos. La integración se da en todas las esferas de la vida pública y privada. Numerosos actores no gubernamentales influyen en el proceso de integración de los inmigrantes y pueden tener un valor añadido. [...] La cooperación, coordinación y

comunicación entre todos estos actores son importantes para una política de integración eficaz. (Consejo de la Unión Europea, 2004)

En otros documentos de la Unión europea encontramos referencias a la necesidad de la cooperación social y los beneficios e importancia de su desarrollo en las políticas de inmigración y asilo, por ejemplo en las sucesivas ediciones del “Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales” donde afirma que los responsables políticos deberían ser proactivos en su relación con las organizaciones sociales, de voluntariado y comunitarias y valoriza el papel de las ONG.

Las ONG, incluidas las asociaciones de inmigrantes, pueden transformarse en «centros de experiencia» y capitalizar su conocimiento de las comunidades para convertirse en instructores y consejeros para prestadores de servicios tradicionales o autoridades gubernamentales. Pueden también desarrollar material para su utilización en la formación tradicional del personal de la Administración pública, trabajadores sociales, etc. (Manual de integración, p.27)

En consecuencia, la Unión Europea considera la cooperación con actores no gubernamentales y de iniciativa social uno de los pilares de políticas públicas dirigidas a los procesos de integración de la población inmigrante y, por extensión, de las personas refugiadas, debiendo constituir un elemento clave en su formulación e implementación. Sin embargo, en el conjunto de la Unión Europea, uno de los puntos críticos de las políticas de asilo es la falta de colaboración y organización entre los variados actores que operan en el sector del asilo y de la integración, quedando muy lejos el cumplimiento de este principio. No ocurre así en España, donde desde un primer momento, como ya hemos señalado anteriormente, se ha desarrollado un modelo de gestión mixta entre la administración pública y organizaciones no gubernamentales que en los últimos años ha ido incorporando nuevos actores. Esto ha permitido que el sistema de acogida de protección internacional pudiese dar una respuesta a los retos del crecimiento de solicitantes de protección internacional que las administraciones públicas, por sí solas, no podían afrontar.

En este modelo exitoso de cooperación social en el ámbito del asilo en España, hemos de destacar que el papel de las ONG ha llegado al máximo nivel posible pues han participado en todos los niveles de gestión del sistema y no solo como actores secundarios o periféricos al sistema de protección: como prestadores o proveedores de servicios de acogida e integración responsabilidad del Estado; participando en Foros y Mesas vinculadas a la gobernanza de la protección internacional; como intermediarios con otros servicios de distintos niveles de la administración pública (municipal y autonómica) o privados (empresas, gestorías, etc.); como impulsores de programas y servicios especí-

ficos dirigidos a necesidades no cubiertas por el sistema a iniciativa propia; en la dinamización comunitaria y la creación de redes locales de acogida e integración; y como grupo de interés y actores claves en la incidencia política.

De hecho, en numerosos países europeos, la superación de las carencias en relación con la cooperación social, aun no siendo generalizada, puede empezar a configurarse como una tendencia emergente en los sistemas de acogida internacionales. Por un lado, existen algunos países que han desarrollado una estructura de cooperación multinivel entre actores como son Italia, Suecia y Lituania; por otro lado, en los últimos años se han identificado un significativo número de experiencias que involucran a actores pertenecientes a la iniciativa social en campos como la salud, el empleo o la atención social. Sirvan de ilustración casos como el de Eslovenia, donde diversas ONG se han encargado de implantar proyectos dirigidos a mejorar la atención médica de las personas refugiadas con financiación estatal. (Informe NIEM 2020); los cambios del Plan de acción 2018-20 en Lituania que incorporan a actores de la sociedad civil implicados en la inserción laboral, la formación ocupacional y profesional y otras actividades relacionadas con las políticas activas de empleo; la estrategia de vivienda en Francia que, desde 2018, que ha articulado a varios ministerios, actores regionales y municipales, y distintas ONG especializadas.

En el contexto español, nos tenemos que remontar a 1983 para situar el inicio de la cooperación social en el sistema de acogida, cuando el ACNUR subvencionó los programas de acogida, y el tejido social participó a través de acciones voluntarias, cuando CEAR y Cruz Roja Española comenzaron a desarrollar programas de atención a personas solicitantes de asilo y refugiadas. Ya en los años 90, se firma un convenio de colaboración del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con tres ONG: Cruz Roja, CEAR y ACCEM, para la atención integral (social, jurídica y sanitaria) de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas.

En 2019, después de una intensificación de la cooperación social con las organizaciones se pueden identificar más de 20 ONG implicadas en el sistema en distintas actuaciones. Este aumento tiene que ver con el crecimiento del sistema de acogida a raíz del aumento de solicitantes que se produjo en 2015, como vimos anteriormente. Se puede afirmar que la implicación de las ONG ha posibilitado que el sistema haya respondido a una tensión tan extrema como la que ha sufrido estos años, no solo por su capacidad de gestión, sino por su flexibilidad, su implantación en los territorios, su conexión con las administraciones territoriales y otras asociaciones, la movilización de voluntariado, ser referentes previos para universidades, empresas, sindicatos y la sociedad civil en general.

La respuesta a la crisis humanitaria no se ha debido solo a la dotación de recursos y al uso de los mecanismos de contratación habituales de otros modos de colaboración de las administraciones con los prestadores de servicios en contextos de cuasimercado como podría ser este, sino de una experiencia de cooperación y un saber hacer construido y engrasado a lo largo del tiempo.

5. Cooperación social

- Implementación de mecanismos que aseguren la participación en el sistema de acogida de protección internacional de entidades sociales especializadas, tanto en los dispositivos profesionalizados como en los contextos comunitarios de acogida. Fomento y apoyo de la participación de entidades del Tercer Sector de acción social, tejido asociativo, voluntariado y ciudadanía

Propuestas específicas

- Apuesta por mantener un modelo de cooperación social con las organizaciones no gubernamentales especializadas como actores clave para la gestión de los recursos, equipos interdisciplinarios y programas del sistema de acogida de protección internacional
- Introducción de mecanismos concretos que garanticen la cooperación social: incorporación de cláusulas en el concierto social (o en el instrumento de financiación utilizado) que valoren la experiencia previa, gestión de voluntariado, y participación en convocatorias de subvenciones anteriores
- Potenciación del voluntariado en el nuevo modelo de sistema de acogida de protección social como herramienta de participación social
- Impulso y financiación de programas y proyectos de participación social, acción comunitaria, cuidados y solidaridad de proximidad vinculados a la protección internacional en los contextos locales de acogida, así como fomento de proyectos de sensibilización y prevención de los discursos del odio, racismo y Xenofobia. Fomento de actuaciones que resulten complementarios al sistema de acogida en las áreas de participación, sensibilización, programas de interés general para atender fines de interés social, y similares

6.1.6. Gobernanza democrática y coordinación

Se entiende por gobernanza la suma de las distintas maneras en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso durante el cual realizar acciones en colaboración, adecuar los intereses opuestos o diferentes y tomar decisiones. A los efectos de este modelo se entiende por gobernanza lo señalado en el libro blanco de la Comisión Europea sobre “La Gobernanza Europea”: “abrir el proceso de decisión política para dotarlo de mayores niveles de integración y responsabilidad”, es decir, abrir las estructuras de gobierno a la participación de la sociedad civil y hacer más democrática la gestión de los asuntos públicos.

El sistema de acogida de protección internacional que es multiactor y multinivel, debe contemplar mecanismos de gobernanza dado que se trata de coordinar las actividades de las administraciones estatales, autonómicas y locales, entre sí y de estas con las organizaciones de la sociedad civil que forman parte de sistema como las entidades gestoras de servicios, o bien otras organizaciones no gubernamentales, asociaciones de refugiados, etc.

Los mecanismos de gobernanza del sistema de acogida actualmente existentes son:

- La Comisión Interministerial de Asilo y refugio (CIAR). Órgano colegiado adscrito al Ministerio de Interior compuesto por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de los solicitantes de protección internacional e igualdad. A sus sesiones será convocada la persona representante en el Estado español del ACNUR, quien asistirá con voz, pero sin voto.
- La Conferencia Sectorial de Inmigración. Es el órgano a través del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración. La protección internacional está enmarcada en esta Conferencia Sectorial. Estas conferencias tienen su correspondencia con mesas técnicas del mismo sector.
- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. El artículo 70.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece que el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, constituido de forma tripartita y equilibrada, está integrado por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio, incluyendo entre ellas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en

materia de integración de los inmigrantes. Entre sus miembros se encuentran diez organizaciones sociales de inmigrantes o refugiados.

En diversas Comunidades Autónomas existen Foros de Inmigración autonómicos que pueden participar de la gobernanza del sistema en la medida que se implanten acciones del sistema de acogida en su territorio. A escala estatal se celebran reuniones periódicas entre las diferentes responsables de la Secretaría de Estado de Migraciones y las entidades gestoras del sistema, no articuladas formalmente, necesarias e imprescindibles para la interlocución y coordinación.

En la estructura actual existen órganos suficientes para la gobernanza democrática a escala estatal y para su coordinación con las comunidades autónomas, aunque identificamos lagunas que se deberían resolver:

- La clave no es la existencia de órganos sino su funcionamiento: periodicidad, capacidad de llegar a acuerdos, estabilidad en las convocatorias, que en algunos casos podría ser mejorables.
- El Foro de Inmigración tiene una representación mínima de diez vocalías que no parecen suficientes para la representación de un ámbito tan complejo como el del asilo y el sistema de acogida. Potenciar una Mesa de entidades del sistema de acogida de protección internacional podría ser una solución para la gestión de los asuntos más cotidianos y de participación en la formulación de determinados niveles de la política de asilo y de organización del sistema.
- Los órganos mencionados no han resuelto los problemas de coherencia de políticas públicas.

El nivel autonómico es el que precisaría desarrollarse para poder cumplir con los requerimientos de gobernanza y coordinación. Así, las comunidades autónomas deberían valorar cuál sería la estructura más adecuada. Una posibilidad sería la creación de algún órgano gestor a escala autonómica que dinamice las actuaciones en materia de protección internacional en la comunidad autónoma que asuma las funciones que ahora hacen los equipos técnicos de la Secretaría de Estado de Migraciones respecto a la acogida y la gestión del sistema. Estas Oficinas, u otro órgano que pudiese constituirse, tendría como funciones la relación con las entidades que gestionen los distintos servicios, con la Secretaría de Estado de Migraciones y la coordinación con las Consejerías del gobierno autonómico para la coherencia de políticas respecto a solicitantes de protección internacional y la resolución de los problemas de integración de servicios.

Además, al igual que en el nivel estatal, proponemos que se conforme una Mesa de protección internacional en la que participen las entidades que intervengan en la gestión

del sistema de acogida de protección internacional en la comunidad autónoma. El objetivo de estas mesas sería la coordinación técnica, la resolución de situaciones cotidianas que requieren toma de decisiones de gestión del sistema y la canalización de propuestas para la mejora de la calidad del sistema de acogida.

El sistema multinivel de gobernanza democrática del sistema de acogida debe tratar de contemplar y asegurar los siguientes cometidos:

- El cumplimiento de las acciones previstas de seguimiento y evaluación.
- El análisis de la evolución de los flujos de protección internacional y de la situación del asilo en España y en cada Comunidad Autónoma.
- El dictamen y estudio de aspectos y temas concretos que permitan la reelaboración de objetivos y medidas para afrontar los cambios del y adaptación del sistema de acogida a una realidad cambiante.
- La comunicación con y entre instituciones, organizaciones, asociaciones y personas beneficiarias de protección internacional y otros actores locales y territoriales.
- La coordinación de un complejo mapa de actores.

La coordinación efectiva suele ser la asignatura pendiente de la mayoría de los planes, programas y sistemas. En este caso, la coordinación es uno de los elementos capitales para el éxito del sistema, pero sobre todo para que los itinerarios de integración funcionen y prevengan a las personas solicitantes de protección internacional de la exclusión social. Esta es una de las razones que justifican la necesidad de implicar a toda la sociedad en los complejos procesos de la integración, ya que el fenómeno afecta a áreas tan distintas como educación, empleo, sanidad, servicios sociales y son múltiples también los organismos e instituciones involucrados en la gestión.

El objetivo es garantizar la seguridad y fluidez en la coordinación de los itinerarios integrados de inclusión social de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, así como facilitar la integración vertical con otros sistemas de protección como el educativo, sanitario, el laboral, etc. En el proceso que seguirán las personas solicitantes que se incorporen al sistema, hay varios momentos críticos: la evaluación de cada caso, la resolución de solicitud que cambia su situación legal y la asignación de plaza en cada comunidad autónoma que supone, o al menos puede suponer, un cambio de los equipos técnicos de referencia (psicológico, jurídico, de atención social...). Es preciso establecer protocolos de coordinación en esos tres momentos para actuar según el escenario que se concrete.

6. Gobernanza democrática y coordinación

- Previsión de mecanismos que aseguren la participación de instituciones públicas y de agentes de la iniciativa social en los procesos de formulación, gobierno y aplicación de las políticas públicas en el ámbito de la protección internacional. La gobernanza democrática implica favorecer la interacción entre los actores involucrados en un asunto público como la protección internacional e incluye la creación de foros estatales y autonómicos y otras instancias

Propuestas específicas

- Creación de órganos autonómicos de gobernanza, coordinación y gestión del sistema de acogida, dependientes de la Consejería correspondiente
- Creación de una Agencia gubernamental autónoma responsable de las políticas y la gestión estatales del sistema de acogida de protección internacional
- Potenciación de mesas técnicas de coordinación compuestas por las administraciones públicas y entidades que participan en la gestión del sistema de acogida de protección internacional
- Establecimiento de protocolos y mecanismos de coordinación entre los distintos equipos responsables de los itinerarios de integración compartidos por los cambios de fase

6.1.7. Sostenibilidad del sistema

La viabilidad y la sostenibilidad de los programas y proyectos constituyen un factor central en el diseño de cualquier intervención de política pública. Que un proyecto sea viable significa haber tenido en cuenta los recursos y medios que hacen que el sistema de atención de protección internacional salga adelante; la sostenibilidad implica que se hayan adoptado las medidas necesarias y suficientes para que se garantice en el tiempo una atención de calidad el bienestar de las personas solicitantes de protección internacional mediante instrumentos que no comprometan ni el propio sistema ni a los actores implicados en su gestión.

Es necesario subrayar la necesidad de que el sistema de acogida sea sostenible dado que en distintos momentos de su evolución se han dado situaciones que han dejado fuera del sistema a grupos de solicitantes de protección o, incluso, han puesto en

riesgo la supervivencia y viabilidad de las entidades sociales gestoras y del propio sistema debido a la inadecuación de los instrumentos de financiación utilizados, los recortes derivados de la crisis económica, el aumento súbito de las llegadas de más personas u otras razones.

Al hablar de sostenibilidad habitualmente se piensa en los factores económicos y presupuestarios, pero existen una variedad de puntos de vista desde los que abordar el análisis de la viabilidad y la sostenibilidad de los planes y programas de atención social. En ese sentido, deben contemplarse algunos factores en los distintos niveles y momentos de la intervención: organizativos, técnicos, económicos, socioculturales, institucionales y políticos. A efectos de la definición del modelo del sistema de atención de protección internacional haremos hincapié en los primeros: organizativos y técnicos, ambos relacionados en este caso, y los económico-financieros.

- Factores organizativos y técnicos

El análisis de viabilidad técnica tiene relación con la idoneidad de las entidades y personas encargadas de llevar adelante las actividades. Entonces, tanto en el nivel estatal como en el autonómico, debe garantizarse que las entidades prestadoras de servicios dispongan de experiencia, capacidad de gestión y disponibilidad de recursos (estructura, personal, etc.) en el ámbito del asilo y la protección internacional para poner en marcha, ejecutar y administrar los programas y proyectos previstos en el sistema de protección internacional.

Algunos indicadores que permiten valorar la idoneidad de las entidades gestoras de los dispositivos del sistema de protección internacional, y, en su caso, pueden incorporarse en los pliegos de prescripciones técnicas son la experiencia anterior de gestión de plazas de acogida de solicitantes de protección internacional o de otros programas y proyectos con solicitantes de protección internacional y refugiados/as; la interlocución con administraciones y otros actores del sector; la presencia en Europa y el desarrollo de programas europeos en el ámbito de asilo; sinergias existentes con otros proyectos fuera del sistema de protección internacional que la entidad promueva con el colectivo de personas refugiadas; gestión de voluntariado con solicitantes de protección internacional o refugiados/as, entre otros.

Otro factor relevante es la capacidad de los equipos técnicos, que deben estar compuestos por especialistas en el ámbito del asilo dentro de sus respectivas disciplinas o profesiones. En el caso del servicio jurídico, abogados y abogadas deben estar especializados en el marco normativo del asilo, los procedimientos y trámites que contemplan, y conocer en profundidad el Sistema Común de Asilo (SECA). El conocimiento de estas normas es de suma importancia pues las mismas pueden ser objeto de interpretación

por los tribunales y, puesto que forman parte de nuestro ordenamiento, informan a su vez nuestra legislación.

En el caso de los y las profesionales del ámbito social (educación social, trabajo social, técnicos y técnicas de empleo...) es necesario, entre otras cosas, que conozcan recursos específicos, normativas que afectan al colectivo de solicitantes de protección internacional, las metodologías y técnicas específicas de intervención como por ejemplo los itinerarios integrados para personas beneficiarias de la protección internacional, las características diferenciales del ámbito del refugio respecto a otros (incluido el de migraciones), los aspectos transversales como las perspectivas intercultural y de género en este campo.

En el caso de los psicólogos y las psicólogas, deberían estar especializados en los aspectos de la salud mental ligados a las posibles experiencias traumáticas vividas y que habitualmente se encontrará: ansiedad, trastornos de estrés postraumático, consecuencias de la violencia sexual, la superación del duelo migratorio, etc. A estas figuras habría que añadir otras no menos importantes como intérpretes y traductores, coordinadores de equipo y/o dispositivos, profesionales de la gestión de la participación y el voluntariado en el campo de la protección internacional.

- Factores económico-financieros

En este apartado, se han de contemplar tanto la financiación de los programas y de las actividades como los instrumentos para dicha financiación. En primer lugar, debemos recordar que la atención a personas solicitantes de protección internacional es una obligación del Estado y por tanto debe asegurarse que existan fondos que garanticen el cumplimiento de dichas obligaciones en los términos que plantean los tratados internacionales, las directivas europeas y, en general, el derecho humanitario tal y como hemos desarrollado en los capítulos anteriores.

En segundo lugar, es necesario el establecimiento de los instrumentos financieros y de colaboración que favorezcan la sostenibilidad y la calidad de la atención a personas refugiadas. Hemos de tener en cuenta que las Comunidades Autónomas tienen distintos niveles de desarrollo de las normativas que soportan las distintas fórmulas de financiación posibles cuando se externalizan este tipo de actuaciones fuera de la iniciativa pública. En general, las fórmulas más adecuadas y utilizadas pueden reducirse a tres: el concierto social, el contrato o licitación y las subvenciones.

Los análisis del sistema actual de protección internacional son recurrentes en señalar que existen grandes carencias en el modelo de financiación usado, en concreto el de

subvención, por no corresponder adecuadamente a la naturaleza de la relación que se establece para la prestación de los servicios.

Por un lado, las subvenciones no permiten la estabilidad en el tiempo; son deficientes en cuanto a la flexibilidad necesaria para la gestión de un sistema de atención de grandes dimensiones y tan complejo; generan una ingente dedicación de recursos a la justificación, desplazando a las personas solicitantes de protección internacional del centro de la actividad de las entidades y sustituyéndolas por la gestión administrativa; no resuelven satisfactoriamente algunos aspectos de las relaciones y obligaciones laborales que conlleva a las organizaciones la prestación de los servicios y han puesto en peligro la viabilidad de las propias organizaciones sociales.

Frente a ello, este Libro Blanco propone que el sistema de atención de protección internacional utilice el concierto social como fórmula habitual de financiación de los servicios que se externalicen, por tener un efecto positivo en la sostenibilidad y calidad del propio sistema:

- El concierto social se establece por un periodo plurianual con posibilidad de prórroga, lo que dota de continuidad a los programas y a los equipos interdisciplinarios que los desarrollan. La continuidad de los equipos dota de mayor calidad la atención, el desarrollo de los itinerarios de las personas atendidas y su seguimiento, la capacidad de crear redes de cooperación en los territorios. Entre los efectos de esta continuidad de los conciertos en las personas atendidas destacan la mejora de las relaciones con los equipos profesionales y un mayor arraigo social.
- A su vez, la estabilidad en el tiempo de los conciertos, en relación con las entidades que prestan los servicios, permiten planificar la actividad a más largo plazo, mejora la calidad del empleo de las y los profesionales, la previsión de inversiones a largo plazo, etc.
- Los requerimientos de la justificación del convenio permiten orientar la acción de la entidad y de sus trabajadoras y trabajadores hacia el servicio a las personas y no centrarse prioritariamente en el trabajo administrativo y de justificación, lo que pone en el centro a las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional. De este modo, permite realizar una mejor asignación de recursos para la consecución de los objetivos y resultados.
- El coste de los servicios es más objetivo y ligado a la actividad, lo que permite mejorar la eficacia y la eficiencia de los proyectos, además de que supone una mayor flexibilidad de la gestión.
- Favorece una mejor elección de entidades colaboradoras por la necesidad de con-

seguir una acreditación previa lo que asegura en mayor medida la capacidad organizativa de intervención y gestión.

- Permite combinar la existencia de unos mínimos compartidos por todos los dispositivos consecuencia de la existencia de un marco regulatorio de todo el sistema y de requisitos de acreditación, con la aportación de la diversidad de metodologías y modelos de trabajo de las entidades colaboradoras.

7. Sostenibilidad

- Aportación de medios y recursos suficientes para el cumplimiento de las obligaciones internacionales en protección internacional, y para favorecer la inclusión social de los y las solicitantes de protección internacional. Del mismo modo se deben implantar instrumentos para la financiación de los programas y servicios de atención que no pongan en peligro a los operadores que gestionan el sistema.

Propuestas específicas

- Dotación de recursos y medios suficientes y adecuados en todos los niveles de gestión del sistema de acogida: oficinas estatales estatales, órganos de coordinación territorial, prestadores de servicios, entidades colaboradoras...
- Desarrollo de un plan formativo a todo el personal de las administraciones públicas autonómicas y locales que van a asumir competencias de inclusión de personas de protección internacional
- Priorización de las entidades sociales especializadas como gestoras de servicios y programas de protección internacional por el reconocimiento y valoración de su capacidad de gestión; experiencias previas; promoción e implicación del voluntariado y provisión de equipos técnicos profesionales, formados y con experiencia
- Introducción en los pliegos técnicos de concursos y licitaciones de proyectos de criterios que otorguen mayor valoración a la experiencia de los equipos de gestión frente a los criterios meramente económicos
- Uso del concierto social como instrumento de financiación de los recursos del sistema de acogida

ANEXO I

TABLA RESUMEN DEL INFORME *OVERVIEW OF THE ORGANISATION OF RECEPTION SYSTEMS IN EU+ COUNTRIES* DE EASO

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Austria	<p>Nivel estatal federal: Agencia Federal para la Acogida y los Servicios de Apoyo. En alemán la agencia se llama: Bundesagentur für Betreuungsgestaltung und Unterstützungsleistungen (BBU GmbH).</p> <p>Nivel provincial federal: Las oficinas operativas o adecuadas en los gobiernos de las nueve provincias federales.</p>	<p>Formulación de políticas: Sistema mixto, responsabilidad compartida entre estado federal y estados federados (el texto dice province, que entendemos que correspondería en Austria a los estados federados). Durante el procedimiento de admisión¹, el estado federal es responsable de la acogida de los solicitantes de protección internacional. Después del procedimiento de admisión, son responsables los estados federales.</p> <p>Gestión de capacidad: Mixta. Responsabilidad compartida entre el estado federal y los estados federados.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Mixto. Nivel estatal federal: BBU GmbH es responsable de las tareas operativas de la provisión/ cobertura de las necesidades materiales de acogida a nivel federal.</p> <p>Nivel provincial federal: los gobiernos provinciales están a cargo de la provisión de la acogida, las instalaciones a menudo están dirigidas/gestionadas por ONG u operadores privados.</p>	<p>Durante el procedimiento de admisión: El estado federal es responsable, las condiciones materiales básicas de acogida se proporcionan generalmente en especie. Solo está disponible alojamiento colectivo organizado.</p> <p>Después del procedimiento de admisión: Los estados federados asumen la responsabilidad. La forma y el alcance de las condiciones materiales de acogida difieren de un estado federado a otro. El Convenio de Apoyo al Bienestar Básico (Grundversorgungsvereinbarung) regula el nivel general de prestaciones que deben garantizarse en cada estado federado.</p>	<p>Distribución siguiendo el procedimiento de admisión.</p> <p>Cuota de distribución en función de la población de cada estado federado.</p>	<p>A nivel del estado federal (federal state):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centros de primera acogida (Erstaufnahmestellen, EAST): para solicitantes de protección internacional durante el procedimiento de admisión; orientados principalmente a los solicitantes con un posible pronóstico negativo para su procedimiento de admisión, menores no acompañados, controles de identidad, validación del país de origen. • Centros de distribución (Verteilerquartiere, VQ): para los solicitantes durante el procedimiento de admisión; orientados principalmente a los solicitantes con un posible pronóstico positivo para su procedimiento de admisión. • Centros de acogida federales (Betreuungsstellen, BS): para solicitantes durante y después del procedimiento de admisión y antes de su estancia en centros de acogida provinciales, así como para aquellos solicitantes cuya admisión fue denegada. • Centros de acogida especializados (Sonderbetreuungsstellen): para solicitantes que necesitan especial atención médica y para menores no acompañados. • Centro de procesamiento de retorno (Rückkehrverfahrenszentren, RPC): para solicitantes con una decisión de retorno definitiva, hasta su partida. <p>A nivel de los estados federados (provinces):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centros de acogida provinciales federales (Landesgrundversorg): para solicitantes cuyas solicitudes fueron admitidas; Incluye viviendas tanto colectivas como individuales.

¹ procedimiento de admisibilidad en la terminología de la UE. En Austria, el procedimiento de admisión es un paso diferente dentro del procedimiento general de asilo, cuando la BFA toma una decisión de pronóstico basada en la primera entrevista (de selección) realizada por la policía. Pueden rechazar la solicitud por inadmisibles o aprobar el procedimiento.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Bélgica	<p>Agencia Federal para la acogida de solicitantes de asilo Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil)</p>	<p>Formulación de políticas: centralizada. Gestión de capacidad: Centralizada. Funcionamiento diario de las instalaciones: Mixto. Los centros colectivos de acogida son gestionados parcialmente por Fedasil y por organizaciones sociales contratadas por Fedasil. Los equipamientos individuales o de pequeña escala se distribuyen a nivel local y son gestionados bien por los Centros Públicos de Bienestar Social (PCSW) Centraal Openbaar Centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) de los municipios, o por ONG, bajo la supervisión general de Fedasil.</p>	<p>Estancia en el centro de llegada: los solicitantes generalmente se quedan en él por una semana, antes de ser enviados a su instalación de acogida asignada. Acogida en un centro de acogida colectivo: los solicitantes suelen ser asignados primero a un centro de acogida colectivo. Acogida en iniciativas locales de acogida, LRI (iniciativas locales d'accueil – ILA, lokaal opvanginitiatief – LOI): Solicitantes con necesidades especiales de acogida son, en principio, asignados directamente a una LRI, mientras que otros solicitantes pueden ser trasladados a una LRI si pertenecen a una nacionalidad con un alto índice de reconocimiento (80 %) o si han obtenido un estatus de residencia. En casos excepcionales, los solicitantes son alojados primero en estructuras de emergencia 'solo por un periodo razonable cuando sea posible' cuando hay una afluencia masiva y la capacidad habitual de acogida está llena.</p>	<p>Asignación de lugares de acogida tras la estancia en el centro de llegada. Ley de Acogida, Artículo 11 (3) señala que Fedasil debe asignar un centro de acogida que se adapte al perfil del solicitante, dentro del límite de las plazas disponibles: estado y composición familiar, salud, conocimiento de una de las lenguas oficiales del país. Se da particular atención a la situación de los solicitantes vulnerables. Fedasil tiene en cuenta el grado de ocupación de los centros de acogida y la distribución equilibrada entre municipios para la asignación de solicitantes a LRI.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estructuras de emergencia: el artículo 18 de la Ley de acogida aclara que los solicitantes pueden ser alojados en estructuras de emergencia "solo durante un periodo razonable y lo más breve posible" cuando haya una afluencia masiva y la capacidad de acogida habitual esté completa. Los solicitantes reciben servicios de apoyo social limitados en este caso, pero se deben satisfacer sus necesidades básicas, cuyo nivel se define en función de una evaluación individual del perfil del solicitante. Esto incluye todo el apoyo necesario: comidas, alojamiento, acceso a instalaciones sanitarias y apoyo médico. Las estructuras de emergencia solo están disponibles en casos excepcionales cuando hay una afluencia masiva y la capacidad de acogida habitual está completa. • Centro de llegada: El centro de acogida Petit-Château/Klein Kasteeltje se ha convertido en un centro de registro único desde diciembre de 2018. Los solicitantes siguen el mismo procedimiento armonizado: registro de la solicitud de protección internacional, identificación, control de seguridad, examen médico, admisión social y asignación de un lugar de acogida. • Centros colectivos de acogida: Alojamiento colectivo para beneficiarios de acogida. Aproximadamente 80 centros de acogida operan en Bélgica, lo que representa dos tercios de la capacidad total de acogida. Fedasil administra alrededor de un tercio de los centros de acogida federales, mientras que el resto está a cargo de organizaciones asociadas. • Iniciativas locales de acogida: Instalaciones individuales o de pequeña escala distribuidas a nivel local.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Bulgaria	<p>Agencia Estatal para los Refugiados con el Consejo de Ministros Държавна агенция за бежанците при Министерския Съвет</p>	<p>Formulación de políticas: centralizada. Gestión de capacidad: Centralizada. Funcionamiento diario de las instalaciones: centralizado. Cuatro centros de acogida de propiedad estatal y gestionados por el estado.</p>	<p>Acogida no dividida en fases.</p>	<p>Asignación en función de la disponibilidad de plazas, vulnerabilidad y necesidades especiales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de tránsito: Los centros de tránsito son divisiones territoriales de la "Agencia de Registro, Alojamiento, Examen Médico, Asistencia Social y Médica y que dirige la tramitación de los procedimientos para determinar el estado responsable de examinar una solicitud de protección internacional y el procedimiento para la concesión de la protección internacional". En noviembre de 2021, había un centro en funcionamiento. Originalmente, estaba destinado a ser un centro donde solo se llevaría a cabo el procedimiento acelerado cerca de la frontera, pero después de reformas estructurales, está funcionando como un típico centro de acogida y registro (ver siguiente tipo de centro) con el nombre de "tránsito" para propósitos de documentación. • Centros de acogida y registro: Alojamiento colectivo de solicitantes. Los centros de registro y acogida son divisiones territoriales de la "Agencia de Registro, Alojamiento, Examen Médico, Asistencia Social y Médica y Tramitación de procedimientos para determinar el estado competente para examinar la solicitud de protección internacional y los procedimientos para la concesión de protección internacional a los solicitantes de asilo; para el alojamiento de los solicitantes de asilo". Existen tres centros de este tipo. En dos de ellos existe una "zona de seguridad" donde sólo se alojan menores no acompañados y donde se asignan todos los solicitantes menores no acompañados.

PAIS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Croacia	<p>Ministerio del Interior, Dirección de Inmigración, Ciudadanía y Asuntos Administrativos, Servicio de acogida y alojamiento de solicitantes a protección internacional</p> <p>Ministarstvo unutarnjih poslova, Uprava za imigraciju, državljanstvo i pravne poslove, Služba za prihvat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite</p>	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: centralizado.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Mixto. Dos centros de acogida de propiedad estatal en Zagreb y Kutina. El Servicio de Acogida y Alojamiento de Solicitantes de Protección Internacional tiene un papel coordinador en la operación de la acogida y centros de alojamiento. ONG, como la Cruz Roja de Croacia y Médecins du Monde, están presentes en los centros a través de proyectos cofinanciados de AMIF, organizan actividades sociales, apoyo psicosocial y acceso y asistencia sanitaria para los solicitantes.</p>	Acogida no dividida en fases.	Asignación basada en la disponibilidad de plazas.	Centro de Acogida de Solicitantes de Protección Internacional: instalaciones de alojamiento colectivo para los solicitantes en Zagreb.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Chipre	<p>Ministerio del Interior, Servicio de Asilo Υπουργείο Εσωτερικών, Υπηρεσία Ασύλου;</p> <p>Ministerio de Bienestar Social Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας;</p> <p>Servicio de Bienestar Social Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευμερίας</p>	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: centralizado.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Mixto. El Servicio de Asilo tiene un papel coordinador en el funcionamiento de los centros de acogida y alojamiento.</p> <p>El funcionamiento diario de los centros suele subcontratarse al sector privado y, en algunos casos, al personal del Servicio de Asilo que también está presente en los Centros. El Servicio de Asilo podrá subcontratar servicios a otras entidades públicas o proveedores privados para realizar las actividades diarias relacionadas con los aspectos logísticos y el mantenimiento de los locales de acogida.</p> <p>Los Servicios de Bienestar Social son responsables de la provisión de condiciones materiales de acogida de los solicitantes en alojamiento privado y en el alojamiento de los solicitantes que no tienen medios para el alojamiento o si no hay plazas disponibles en los centros de alojamiento colectivo. Los Servicios de Bienestar Social también se encargan de la acogida y alojamiento de menores no acompañados y del nombramiento de tutores, así como de la acogida de personas vulnerables.</p>	<p>Todavía no está completamente operativo en la práctica.</p> <p>Llegada y primera acogida: Los solicitantes primero son alojados en el Primer Centro de Acogida de Pournara para registrar su solicitud, realizar el examen médico y la acogida inmediata.</p> <p>Posteriormente, los solicitantes pueden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elegir buscar por su cuenta un alojamiento privado y vivir en él; o - Ser enviado al Centro de Acogida y Alojamiento de Kofinou o al Centro de Alojamiento de Limnes; o - Ser enviado a un alojamiento especial para solicitantes vulnerables con necesidades especiales (incluidos los menores no acompañados). 	<p>Asignación tras la estancia en el Centro de Primera Acogida, en función de la disponibilidad de plazas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Primera Acogida de Pournara: Instalación colectiva inicial en Kokkinotrimithia. • Alojamiento privado. • Centro de Acogida y Alojamiento Colectivo: <ul style="list-style-type: none"> - En Kofinou para solicitantes de protección internacional; - En Limnes para solicitantes de países de origen seguros. • Refugios y unidades arrendadas (hoteles, casas particulares, pisos); • Plazas adicionales para solicitantes y familias vulnerables, alquilados por los Servicios de Bienestar Social.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Chequia	<p>Administración de Instalaciones para refugiados del Ministerio del Interior (RFA Ministerio del Interior) Správa uprchlíckýchzařízení Ministerstva vnitra (SUZ MV)</p>	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: Centralizada.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: centralizado.</p> <p>Dos Centros de (primera) Acogida y tres Centros Residenciales.</p> <p>Existe la posibilidad legal de tener instalaciones gestionadas por municipios o entidades privadas basado en un contrato con RFA MOI.</p>	<p>Los centros de llegada (centros de primera acogida) sirven para el alojamiento de los solicitantes de protección internacional recién llegados siempre que los trámites de entrada (identificación, controles médicos, cribado de Dublín) se estén completando. El RFA gestiona un centro de llegada en la zona de tránsito del aeropuerto Václav Havel de Praga (frontera exterior Schengen) y un centro en el territorio en Zastávka.</p> <p>Después de completar los trámites en el Centro de Acogida, los solicitantes (aquellos que no pueden pagar su propio alojamiento) pueden optar por quedarse en uno de los Centros Residenciales. RFA gestiona Centros Residenciales en: a) Kostelec nad Orlicí (Región de Hradec Králové); b) Havířov (Región de Moravia Silesia); y c) Zastávka (Moravia del Sur/Región).</p>	<p>Asignación tras la estancia en el centro de acogida de llegadas, en función de la disponibilidad de plazas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Centros de llegada: Centros de alojamiento colectivo cerrados (obligación de permanencia hasta que se completen los procedimientos de entrada) en el área de tránsito del aeropuerto internacional en Praga y en Zastávka (región de Moravia del Sur). Centros residenciales: Centros de alojamiento colectivo abiertos en Kostelec nad Orlicí (Región de Hradec Králové), Havířov (Región de Moravia Silesia) y Zastávka (Región de Moravia del Sur).

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Dinamarca ²	Servicio de Inmigración Danés Udlændingestyrelsen	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: centralizado.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Descentralizado. Subcontratados a diferentes actores: Cruz Roja, Municipio de Tønder y municipio de Vesthimmerland.</p>	<p>Los centros de acogida son para los solicitantes de asilo recién llegados que inicialmente se alojan en ellos hasta que decida si Dinamarca es responsable de tramitar la solicitud de asilo.</p> <p>Los centros de acogida son para los solicitantes de asilo cuyas solicitudes estén siendo tramitadas por las autoridades de asilo.</p> <p>Las personas que agotaron todos los recursos legales y que ya no tienen derecho a permanecer en un centro de alojamiento se trasladan a un centro de retorno.</p>	<p>La asignación a los centros de alojamiento se basa en la disponibilidad de plazas.</p> <p>Después de la acogida se activa el sistema de distribución: los beneficiarios de protección internacional se asignan a municipios específicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de acogida: Centre Sandholm y Centre Sandholm Children, ambos gestionados por la Cruz Roja. • Centro de alojamiento: Centros operados por la Cruz Roja, municipio de Tønder y el municipio de Vesthimmerland a través de contratos con el Servicio de Inmigración de Dinamarca para los solicitantes cuya solicitud se esté tramitando en Dinamarca. • Centros de retorno: Return Centre Avnstrup (para familias), operado por la Cruz Roja, así como Return Centre Kærshovedgård y Centre Sjælsmark, que son ambos operados por el Servicio Danés de Prisiones y Libertad Condicional.

² Dinamarca no está sujeta a la Directiva sobre Condiciones de Acogida revisada.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Estonia	<p>Centro de Alojamiento para Solicitantes de Protección Internacional Varjupaigataoitejate Majutuskeskus</p> <p>Junta de Seguro Social Sotsiaalkindlustusamet</p>	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: Centralizada.</p> <p>Funcionamiento cotidiano de las instalaciones: Descentralizado. La gestión diaria de los centros de acogida se contrata con proveedores de servicio. Por ejemplo, AS Hoolekandeteenused presta el servicio de centro de alojamiento sobre la base de un contrato suscrito con el Ministerio de Asuntos Sociales.</p>	<p>Acogida no dividida en fases.</p>	<p>Asignación en función de la disponibilidad de plazas.</p> <p>Tras la acogida, se pone en marcha el sistema de distribución: Los beneficiarios de protección reconocidos se asignan a unidades locales específicas gubernamentales, donde la colocación y la transferencia son organizadas por la Junta del Seguro Social.</p>	<p>Centro de Alojamiento para Solicitantes de Protección Internacional: Centros abiertos de alojamientos colectivos en Vao y Vägeva.</p>

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Finlandia	Servicio de Inmigración de Finlandia Maahanmuuttovirasto	<p>Formulación de políticas: centralizada. El Servicio de Inmigración de Finlandia posee la responsabilidad general ejecutiva y financiera.</p> <p>Gestión de capacidad: Centralizada. El Servicio de Inmigración de Finlandia gestiona la apertura y cierre de las instalaciones.</p> <p>Funcionamiento cotidiano de instalaciones: Sistema mixto, la provisión de condiciones materiales de acogida y el funcionamiento diario suelen ser tareas de proveedores contratados por el Servicio de Inmigración de Finlandia (municipalidades, ONG y empresas privadas). El Servicio de Inmigración de Finlandia también gestiona los centros de acogida (de propiedad estatal).</p>	<p>Estancia en uno de los cinco centros de acogida de tránsito, hasta la entrevista personal.</p> <p>Después de la entrevista personal, los solicitantes son trasladados a un centro de acogida a esperar la decisión sobre su solicitud.</p> <p>La división entre centro de acogida de tránsito y centro de acogida no es extremadamente clara en todas las situaciones y es posible que algunos solicitantes no sean trasladados.</p> <p>Los solicitantes pueden establecer su propio alojamiento fuera de un centro de acogida. Estos solicitantes son registrados en un centro de acogida de tránsito o un centro de acogida en función de la ubicación, y el centro, además del alojamiento para el solicitante, organiza otros servicios y actividades relacionados con la acogida.</p>	<p>Asignación basada habitualmente en la disponibilidad de plazas y el estado general del sistema de acogida.</p> <p>Se presta atención y se tiene en cuenta la situación individual de los solicitantes cuando sea necesario o posible, (p. ej. necesidad de ciertos servicios de salud, estudios, otras necesidades individuales, proceso de asilo).</p> <p>También es posible que un solicitante sea trasladado a otro centro de acogida después del primer traslado basado en razones individuales, relacionadas con el proceso de asilo o relacionadas con el centro.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Centros de acogida de tránsito: Centros abiertos de alojamiento colectivo que funcionan actualmente en Helsinki, Turku, Vantaa, Joutseno y Oulu. Centros de acogida: Centros abiertos de alojamiento colectivo en varios lugares del país (instalación de alta capacidad o modelo basado en apartamentos).

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Francia	Oficina Francesa para la Inmigración y la Integración Office Français de l'Immigration et de la Intégration (OFII)	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: Centralizada, el régimen nacional de acogida es gestionado por la OFII.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Mixto. La gestión de las instalaciones habitualmente se subcontrata a Adoma, una empresa semipública, o a organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>Estancia en un centro de primera acogida (CAES) hasta el registro y la asignación de un último lugar de alojamiento.</p> <p>Estancia en alojamiento de segundo nivel ya sea en la misma región o, cuando se haya alcanzado la capacidad máxima en esa región, reorientación a un lugar de acogida en otra región.</p> <p>Estancia en alojamiento de tercer nivel después del reconocimiento durante la transición a una vivienda convencional.</p>	<p>Hay un sistema de distribución para todos los solicitantes: Los lugares disponibles en cada región se determinan anualmente en función del programa nacional de acogida. Una vez se haya alcanzado la capacidad máxima en una región, los solicitantes son reorientados hacia otra.</p>	<p>Primer nivel: Los migrantes evacuados de los campamentos son alojados en un centro de acogida específico (CAES, centres d'accueil et d'examen des situations) para evaluar su situación.</p> <p>El itinerario se determina en el CAES (pre-asilo, solicitante de asilo, solicitante de asilo rechazado, refugiado, Dublin) antes de que el solicitante sea orientado al mostrador único (GUDA) y luego trasladado a otra instalación de acogida en un plazo de 1 mes (10 días en Ile de France). Sin embargo, en algunas regiones donde los campamentos no son un problema, los CAES han operado como clásicas instalaciones de acogida. En el futuro, cuando la nueva distribución nacional de solicitantes esté en pleno funcionamiento, se prevé intensificar el uso de CAES.</p> <p>Segundo nivel: alojamiento para solicitantes de asilo (HU, hébergement d'urgence), que incluye diferentes tipos de instalaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Programa de acogida y alojamiento para solicitantes de asilo (PRAHDA, program d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile): Este tipo de instalación acoge principalmente a los solicitantes en el procedimiento de Dublin. Alojamiento de emergencia para solicitantes de asilo (HUDA, hébergement d'urgence des demandeurs d'asile): Esto incluye diferentes tipos de instalaciones, pero ha sido estructurado desde 2018. Prioriza la acogida de solicitantes de asilo bajo procedimientos acelerados y procedimiento de Dublin. Centros de acogida para solicitantes de asilo (CADA, centres d'accueil de demandeurs d'asile): instalaciones colectivas o individuales previstas para la acogida estándar de solicitantes, a excepción de los solicitantes en el procedimiento de Dublin. <p>Tercer nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Centros de alojamiento temporal (CPH, centres provisoires d'hébergement): Para algunos beneficiarios de protección internacional vulnerables (reconocidos, no solicitantes), en la transición de la acogida a la búsqueda de su propia solución de vivienda. Centros de acogida e integración de refugiados (por ejemplo, CAIR, centre d'accueil et d'insertion des réfugiés): tipo de instalación en Ile-de-France, con capacidad para 200 hombres solteros por seis meses, estancia renovable una vez.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Alemania	Estados federales Länder	<p>Formulación de políticas y gestión de capacidad: Diversos sistemas a nivel de los Länder. Primera acogida centralizada a nivel de los Länder, la acogida posterior a menudo descentralizada.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: primera acogida gestionada por los Länder. Para su posterior acogida, el Länder puede decidir si la gestión diaria se lleva a cabo por las autoridades locales o si se transfiere a organizaciones de la sociedad civil o a operadores privados.</p>	<p>Primera acogida: Inscripción e identificación de los solicitantes que llegan, examen médico inicial y atención médica en emergencias agudas, alojamiento y atención, presentación y tramitación de solicitudes.</p> <p>De acuerdo con la Ley Federal de Asilo, los solicitantes están obligados a vivir en el centro de acogida responsable de su acogida hasta la decisión sobre la solicitud de la Oficina Federal de Migración y Refugiados Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) y - en caso de rechazo de la solicitud - hasta su salida o hasta la ejecución de la orden de expulsión.</p> <p>Sin embargo, en general, no deben permanecer más de 18 meses en los respectivos centros de acogida. En casos especiales (regulados por la Ley Federal de Asilo), están obligados a permanecer más tiempo en la primera acogida.</p> <p>Los Länder pueden imponer la obligación de permanecer hasta 24 meses.</p> <p>Los menores, sus padres/tutores legales y sus hermanos adultos solteros no deben permanecer más de 6 meses.</p> <p>Acogida posterior: La responsabilidad de la acogida y el alojamiento queda formalmente en manos del Länder, pero, cuando termina la primera acogida, pueden, y generalmente lo hacen, delegar la tarea a los municipios.</p> <p>La distribución y asignación local de solicitantes y beneficiarios sigue las normas de cada estado federal. A menudo, la acogida, el alojamiento y la atención son asignados a los municipios y distritos.</p>	<p>Existe un sistema de distribución: Sistema de cuotas EASY, basado en la clave de Koenigstein (Königsteiner Schlüssel), que determina en base anual qué proporción de los solicitantes de asilo es recibida por cada estado federal. La clave de Koenigstein se calcula para cada año de acuerdo con los ingresos tributarios y la población de los estados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los centros de primera acogida, incluidos los centros de llegada o los centros ANKER (Zentrum für Ankunft, Entscheidung, Rückführung - instalaciones de llegada, decisión y retorno): Alojamiento colectivo (instalaciones compartidas), instalaciones para necesidades especiales, según el estado federal <p>La acogida posterior se realiza en centros de alojamiento colectivo o alojamiento descentralizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centros de alojamiento colectivo: instalaciones compartidas; • Alojamiento descentralizado: alojamiento en casas particulares, pisos, hotel, etc.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Grecia	<p>Ministerio de Migración y Asilo Υπουργείο Μεταναστευτικής και Ασύλου: Elaboración de políticas</p> <p>Servicio de Acogida e Identificación Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης (RIS): Actuando a nivel de la Secretaría General, centrándose en la planificación, diseño de herramientas y procedimientos y su implementación.</p> <p>Otros actores involucrados: ACNUR; EASO; UNICEF (para la educación y menores no acompañados basados en un Memorandum de Entendimiento); OIM (ejecución de proyectos por la DG Hogar); EODY – Unidad de Examen médico y de Apoyo Psicosocial; EKKA (Centro Nacional de Solidaridad social); Dirección General de Solidaridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales</p>	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: centralizado.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Mixto.</p>	<p>De acuerdo con la ley, la acogida no está organizada en diferentes fases, los solicitantes tienen derecho a la acogida desde la solicitud hasta el final del procedimiento de asilo. Todos los solicitantes se someten a un procedimiento de cuatro etapas a su llegada, incluida la llegada al centro, el registro y el examen médico, envío a procedimientos de protección internacional o una remisión adicional a las autoridades competentes.</p> <p>En la práctica, en un esfuerzo por descongestionar las islas, los solicitantes fueron trasladados desde las islas a las instalaciones del continente.</p>	<p>Asignación basada en la disponibilidad de plazas, dependiendo del lugar de llegada (islas o tierra firme).</p> <p>También se tienen en cuenta las posibles necesidades especiales de acogida, especialmente con respecto al alojamiento bajo el programa de acogida ESTIA.</p>	<p>La Ley nº 4825/2021 – publicada el 4 de septiembre de 2021 – prevé que el Servicio de Acogida e Identificación (RIS) puede crear tres tipos de instalaciones de acogida en 5 islas y en Fylakio (en la frontera):</p> <ol style="list-style-type: none"> Centros de Acogida e Identificación (RICs) / (KYT) Estructuras Controladas para el Alojamiento Temporal de Solicitantes de Asilo Centros Cerrados de Acceso Controlado (CCAC/KEA). <p>Los RIC y CCAC están actualmente establecidos y operan en las islas.</p> <p>Las Estructuras Controladas para el Alojamiento Temporal de Solicitantes de Asilo se encuentran en territorio peninsular en diferentes localizaciones, y está previsto que, a partir de noviembre de 2021, la gestión de las instalaciones (mantenimiento, trabajos técnicos, reparaciones, limpieza, seguridad) está a cargo de empresas privadas.</p> <p>Programa ESTIA 2021 (Apoyo de Emergencia a la Integración y Alojamiento) financiado por la Comisión Europea (DG HOME) es implementado por el Servicio de Acogida e Identificación del Ministerio de Migración y Asilo en colaboración con socios (11 ONG griegas e internacionales y 14 municipios): El programa comprende un paquete de servicios básicos de apoyo proporcionados a través de los socios de alojamiento antes mencionados, que incluyen alojamiento (totalmente amueblado, con alquiler y servicios públicos cubiertos) en el entorno urbano, apoyo psicosocial, gestión de casos y derivación a servicios especializados cuando estén disponibles, - según las necesidades individuales de los beneficiarios, asistencia de interpretación y transporte para asistir a citas oficiales con las autoridades (por ejemplo, entrevistas de asilo) si es necesario. Se centra en categorías vulnerables de solicitantes de asilo.</p>

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Hungría	Dirección Nacional- General de Policía de Extranjería (NDGAP), Unidad de Supervisión de Instalaciones de Acogida Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Befogadói Intézmények Szakmailányító Osztály	Formulación de políticas: centralizada. Gestión de capacidad: centralizado. Funcionamiento diario de las instalaciones: Centralizado. Centro de acogida de propiedad estatal y gestionado por el estado y albergue comunitario.	La acogida no está separada en diferentes fases.	Como regla general, las personas con reconocimiento de protección internacional y los solicitantes son acomodados en el centro de acogida, y los que se encuentran en trámite de extranjería son ubicados en el albergue comunitario. Si es necesario, esta asignación se puede cambiar, y se tiene en cuenta el perfil del solicitante	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de acogida (befogadó állomás): Alojamiento colectivo abierto en Vámosszabadi; • Refugio comunitario (közösségi szállás): Alojamiento colectivo abierto en Balassagyarmat.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Irlanda	Servicio de Alojamiento de Protección Internacional (IPAS)	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: Centralizada.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Subcontratado. El IPAS contrata proveedores de servicios comerciales/privados para gestionar y operar las instalaciones de acogida. Este modelo se reemplazará gradualmente a un enfoque sin ánimo de lucro en los próximos años.</p>	<p>Estancia en la NRC, Balleskin para aproximadamente 4-8 semanas para la orientación, después de lo cual se acomoda a los solicitantes en alojamiento IPAS adecuado en todo el país.</p> <p>En el próximo nuevo sistema de acogida que finaliza Provisión Directa, están previstas dos fases de acogida: Fase 1 - alojamiento en un Centro de Acogida e Integración durante 4 meses y Fase 2 - alojamiento individual fomentando una vida independiente dentro de la comunidad.</p>	<p>Asignación en función de la disponibilidad de plazas.</p> <p>Esto podría cambiar bajo el nuevo sistema de acogida, donde se planea desarrollar un sistema de distribución para la Fase 2 del itinerario de acogida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de acogida de Baleskin: Centro colectivo en el área de Dublín donde la gente está a la espera de su reubicación dentro del país. • Centros de Alojamiento de Provisión Directa: Instalaciones colectivas ubicadas en diferentes áreas de Irlanda. • Centros de Alojamiento Temporal de Emergencia: Alojamiento colectivo subcontratado cuando falta capacidad en de la cartera permanente de alojamiento, compuesta por hoteles y pensiones. • Centro de Alojamiento con Cocina: Alojamiento colectivo donde los solicitantes puede adquirir alimentos en los comedores ubicados en los centros utilizando una moneda virtual de puntos. Los puntos se asignan según el perfil de la familia. • Alojamiento privado: si un solicitante de asilo desea vivir en alojamiento privado y alojamiento autofinanciado, es libre de hacerlo, pero no recibirá ciertos servicios complementarios disponibles en el caso de que se viva en centros de alojamiento. • Centros de Orientación y Acogida de Emergencias (EROC): Están específicamente diseñados para el alojamiento de personas que llegan a Irlanda por reubicación y reasentamiento.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Italia	<p>Ministerio del Interior, Departamento de Libertades Civiles e Inmigración Ministerio del Interior, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione; Prefecturas prefettura</p>	<p>Formulación de políticas: centralizada. Gestión de capacidad: Mixta. La acogida se gestiona tanto a nivel central como local. Funcionamiento diario de las instalaciones: Descentralizado. La operación diaria de las instalaciones se subcontrata a entidades gestoras (cooperativas, sector privado, ONG). CPA y CAS están bajo la responsabilidad de las prefecturas, mientras que las SAI están bajo responsabilidad de los municipios y operadores por operadores privados u organizaciones sin fines de lucro basados en licitaciones (CPA, CAS) o en proyectos presentados y aprobados por el Ministerio de Interior (SAI).</p>	<p>Estancia el punto de acceso (hotspot) durante el período del procedimiento de identificación. Traslado a centros de primera acogida (CPA), centros de acogida temporal (CAS) o instalaciones de segunda línea (SAI), dependiendo de la disponibilidad de lugares para completar la identificación y registro, una evaluación de vulnerabilidad y presentación de la solicitud de asilo. Los beneficiarios de protección internacional y otras formas nacionales de protección, así como los niños no acompañados, en principio tienen derecho a permanecer en las instalaciones de SAI, y puede beneficiarse de las actividades de integración.</p>	<p>Existe un sistema de distribución, donde el Departamento de Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior juega un papel central en la decisión sobre la distribución de los solicitantes a nivel nacional, basado en la cuota establecida por el Ministerio del Interior para cada región. Para la acogida de segunda línea, hay un límite establecido en el número de personas alojadas según la población de cada municipio: la sostenibilidad de los servicios locales requiere límites al número de plazas que se pueden activar en municipios de menos de 20.000 habitantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hotspot: los nacionales de terceros países que llegan irregularmente por mar se alojan en uno de los cuatro hotspot ubicados en las fronteras del sur de Italia. Luego del desembarque, los migrantes tienen la obligación de permanecer en los centros a la espera de la autorización médica, identificación y toma de huellas dactilares y luego son trasladados; en principio, a instalaciones territoriales reparadas por todo el país, pero actualmente a instalaciones de cuarentena. El Decreto Legislativo No 286/1998, Artículo 10ter introducido por el Decreto Legislativo No 13 de 17 de febrero de 2017, Artículo 17, convertido con modificación a la Ley N° 46 de 13 de abril de 2017, establece que, en principio, los procedimientos de identificación deben realizarse en hotspot. Sitio temporal de vigilancia y asistencia: Actualmente todas las llegadas deben guardar cuarentena. El período de cuarentena podría cumplirse a bordo de embarcaciones en alta mar (adultos y personas no vulnerables) o en instalaciones de cuarentena en el interior (personas vulnerables y niños no acompañados). Las medidas de cuarentena duran al menos 10 días de acuerdo con los requisitos de la autoridad sanitaria nacional italiana. Los barcos operan principalmente cerca de las costas sicilianas. Centros de primera acogida (CPA, Centri Prima accoglienza): alojamiento colectivo, ubicado principalmente en las fronteras, donde se proporciona a los solicitantes de asilo la primera asistencia. Los solicitantes pueden permanecer el tiempo necesario para completar todos los procedimientos de identificación (en caso de que no se completen en el punto de acceso), examen médico, evaluación de vulnerabilidad y el registro y presentación de la solicitud de asilo. Centros de Acogida Temporales (CAS, Centri di Accoglienza Straordinaria): En caso de falta de disponibilidad de plazas por gran afluencia de llegadas, la primera acogida de solicitantes podrá implementarse en los centros de acogida temporal que estén ubicados a lo largo del territorio nacional. Las instalaciones de CAS pueden ser tanto apartamentos privados, centros colectivos (como hoteles) u otras instalaciones proporcionadas por las autoridades, por lo que su capacidad puede ser muy diferente de unas a otras. Los solicitantes tienen derecho a ser alojados allí hasta el resultado final de su solicitud (incluso durante las apelaciones). Sistema de Acogida e Integración (SAI, Sistema Accoglienza e Integrazione), anteriormente SIPROIMI: Pequeños centros regionales de acogida de segunda línea. Solicitantes de asilo, niños no acompañados y beneficiarios de protección (tanto internacional como formas nacionales de protección) pueden acogerse a este centro de acogida de segunda línea en función de la disponibilidad de plazas. Personas con necesidades especiales tienen prioridad para ser alojados en SAI a su llegada.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Letonia	<p>Centro de Alojamiento para Solicitantes de asilo Patvēruma meklētāju izmitināšanas centrs</p> <p>Oficina de Ciudadanía y Asuntos Migratorios Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde (OCMA PMLP)</p>	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: Centralizada.</p> <p>Funcionamiento cotidiano de instalaciones: Centralizada, una instalación de titularidad y gestión estatal formada por dos unidades. Las Organizaciones no gubernamentales y los municipios que implementan proyectos sociales intervienen en el Centro de Alojamiento para Solicitantes de Asilo según el acuerdo con la Oficina de Asuntos de Ciudadanía y Migración, proporcionando a los solicitantes de asilo servicios de salud, la adquisición de la lengua estatal y otros derechos, así como medidas de integración.</p>	<p>La acogida no está separada en diferentes etapas.</p>	<p>No.</p>	<p>Centro de Alojamiento para Solicitantes de Asilo: Instalación colectiva para todos los solicitantes en Mucenikei, Ropaži, Reģiņ, que consta de dos unidades.</p>

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Lituania	Ministerio del Interior, Departamento de Migraciones Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Migracijos departamentas	Formulación de políticas: centralizada. Gestión de capacidad: centralizado. Funcionamiento diario de las instalaciones: Mixto. Las instalaciones son operadas o por el Servicio Estatal de Guardia de Fronteras Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Valstybės sienos apsaugos tarnyba	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Los solicitantes sujetos al procedimiento de admisibilidad o el procedimiento acelerado pueden ser alojados hasta 28 días en los puestos de guardia de frontera, hasta que se dicte una resolución de entrada. En un estado de emergencia - que está actualmente en marcha - esto se puede extender hasta 6 meses. En principio, cuando se toma una decisión sobre la admisión al territorio, los solicitantes deben ser trasladados al Centro de Registro de Extranjeros o, según disponibilidad, los solicitantes pueden ser alojados también en Alojamiento Alternativo o Temporal durante el procedimiento de asilo. Los beneficiarios de protección internacional - y desde el verano de 2021, también las familias solicitantes- se alojan en el Centro de Acogida de Refugiados gestionado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	<ul style="list-style-type: none"> • Puestos de guardia de fronteras: instalación cerrada para todos los recién llegados antes del traslado a un centro de acogida, gestionado por la SBGS. • Centros de Registro de Extranjeros: Instalaciones colectivas cerradas gestionadas por el SBGS, por ejemplo, en Pabradė, Medininkai y Kybartai. • Alojamiento Alternativo y Temporal: Gestionado por proveedores de servicios, utilizado para familias y otros solicitantes de asilo cuando no hay plazas disponibles en el Extranjeros Centros de Registro. • Centro de Acogida de Refugiados: Instalaciones gestionadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Seguridad, por ejemplo, en Rukla (instalación abierta para beneficiarios reconocidos de protección internacional y desde julio de 2021, la ampliación de la instalación también opera como una instalación cerrada para familias solicitantes) y desde octubre de 2021 un nuevo centro para solicitantes en Vilnius, formalmente parte del centro en Rukla. • En julio de 2021, todos los centros se transformaron para dar alojamiento a los solicitantes bajo el procedimiento acelerado.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Luxemburgo	Oficina Nacional de Acogida Oficina nacional de l'accueil (ONA)	Formulación de políticas: centralizada. Gestión de capacidad: centralizada. Explotación diaria de instalaciones: Mixta, ONA gestiona directamente algunos centros de acogida, mientras que para otros la gestión se subcontrata a empresas de gestión de instalaciones, terceras empresas privadas o interlocutores sociales.	1) Fase inicial de acogida (primo-accueil) donde se presenta la solicitud y se identifican necesidades/vulnerabilidades específicas (médicas, psicológicas, escolares, etc.) para determinar una estructura de alojamiento y orientar los servicios de apoyo. 2) Alojamiento temporal en instalaciones de acogida hasta que se tome una decisión final sobre la solicitud de protección internacional.	Asignación basada en la disponibilidad de plazas, grado de autonomía y necesidades especiales del solicitante de protección internacional. Instalaciones de vivienda dedicadas para menores no acompañados. Instalaciones de vivienda dedicadas para solicitantes con un procedimiento de acuerdo con Reglamento UE n.º 604/2013(Dublín III).	Las instalaciones de primera acogida albergan en primera instancia a cualquier persona que desee presentar una solicitud de protección internacional en Luxemburgo. Están destinados a alojamiento de corto plazo (en principio unas pocas semanas) antes del traslado a una estructura de alojamiento temporal para solicitantes de protección internacional (SHTDPI). Incluyen: • Centro de primera acogida (DPA, dispositif premier accueil) en Mondrange. Todas las personas recién llegadas que deseen solicitar asilo deben presentarse en el DPA para hacerse la prueba de COVID-19 con una prueba de PCR en el primer y sexto día. Si dan negativo dos veces, los solicitantes en el procedimiento normal de asilo son alojados en la nueva instalación de primera acogida (CPA). • Centro de primera acogida (CPA, centre de primo-accueil): Instalación colectiva abierta en la ciudad de Luxemburgo. El CPA está destinado a alojamiento a corto plazo (en principio, unas semanas) en las que el personal médico y social trata de identificar necesidades específicas (médicas, psicológicas, escolares, etc.) y vulnerabilidades de los solicitantes. Esta evaluación determina la estructura de alojamiento específica (SHTDPI) que albergará el solicitante y su familia hasta la decisión final sobre su solicitud. • Centro de acogida provisional (CAP, centre d'accueil provisoire) en Mersch. La PAC es destinado a alojamiento a corto plazo antes de ser trasladado a las instalaciones de acogida temporal. • Instalaciones temporales de acogida (SHTDPI, structures d'hébergement temporaires pour demandants de protection international) tienen diferentes capacidades en todo el país, típicamente estructuras modulares de pequeña escala.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Malta	<p>Agencia para el Bienestar de Solicitantes de asilo (AWAS)</p>	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: centralizada.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Centralizado, los centros son de propiedad de y gestionado por AWAS. Un centro abierto en Balzan es propiedad y gestionado por la Comisión de Emigrantes de Malta (rama de la Iglesia Católica).</p>	<p>Por lo general, los solicitantes permanecen en el Centro de Acogida Inicial por 2-3 semanas para autorización médica (Fase 1), luego son trasladados a un centro abierto de alojamiento (Fase 2).</p> <p>Actualmente, el perfil más común de solicitantes es el de nacionales de terceros países que hayan sido rescatados en el mar y desembarcados en Malta. Sólo las mujeres, las familias, los más vulnerables y los seleccionados para la reubicación se trasladan al Centro de Acogida Inicial. Los solicitantes masculinos solteros son trasladados a centros cerrados. Cuando hay espacio disponible en centros abiertos, entonces los solicitantes son trasladados de los centros cerrados a los abiertos. La duración actual para los residentes en las estructuras de acogida es de 6 meses para los solicitantes masculinos solteros (a menos que sean vulnerables) y de 12 meses para las mujeres y las familias.</p>	<p>Asignación basada en la disponibilidad de plazas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Acogida Inicial en Marsa: actualmente opera como una instalación cerrada dentro del Centro Abierto de Marsa para todos los recién llegados, orientado a mujeres, familias y solicitantes vulnerables. • Centros de alojamiento abiertos: <ul style="list-style-type: none"> - Centro Abierto de Marsa - Hal Far Tent Village: solicitantes masculinos solteros y un espacio dedicado para menores no acompañados de 16 a 18 años - Hal Far Family Centre: Para familias - Hangar Open Centre: solicitantes masculinos solteros y un espacio designado para familias, familias monoparentales y mujeres solteras - Balzan Open Centre: Cambios de perfil según necesidades - Apartamentos de la Comisión de Emigrantes de Malta: Aproximadamente 10 apartamentos en la isla, más comúnmente para solicitantes con vulnerabilidades y familias - PeaceLab en Hal Far: una casa administrada por un sacerdote franciscano, más comúnmente para los solicitantes con vulnerabilidades. - Dar il-Liedna: Menores no acompañados de 14 a 16 años

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Países Bajos	Agencia Central de Solicitantes de Asilo Central Orgaan opvang asielszoekers (COA)	Agencia Central de Acogida de Solicitantes de Asilo Central Orgaan opvang asielszoekers (COA)	Los solicitantes se alojan primero en un centro de acogida central (COL, centrale ontvangstlocatie) durante la fase de registro y alojamiento. Luego son trasladados a un centro de acogida de proceso (POL, process opvanglocatie) para el período de descanso y preparación y para el período del procedimiento ordinario de asilo. Los solicitantes que se someten al procedimiento de asilo ampliado son trasladados a un centro de solicitantes de asilo (AZC, asielzoekerscentrum).	La asignación se basa en la etapa del procedimiento del solicitante, el perfil del solicitante y la disponibilidad de plazas. Existe un sistema de distribución para después de la acogida: beneficiarios reconocidos de protección internacional son asignados a municipios específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de acogida central (COL, centrale ontvangstlocatie). En primera instancia los solicitantes son alojados aquí durante la fase de registro y alojamiento. • Centro de acogida de pre-proceso (pre-POL, pre-process opvanglocatie): Este tipo de instalación es solo temporal en caso de una gran afluencia. Los solicitantes pasan su período de descanso y preparación en este tipo de centro. • Centro de acogida de procesos (POL, processopvanglocatie): los solicitantes pasan el período de descanso y preparación en estos centros y permanecen durante el procedimiento ordinario de asilo. Los POL se ubican generalmente cerca de una oficina de IND y brindan el primer control y asesoramiento médicos, información y apoyo del personal de COA y VVN y se mantienen reuniones con el abogado designado. • Centro de solicitantes de asilo (AZC, asielzoekerscentrum): Los solicitantes con altas posibilidades de ser reconocidos y los solicitantes que se encuentran en el procedimiento de asilo extendido son trasladados a un AZC. Reciben un subsidio de subsistencia y tienen que hacer sus propias compras y comidas. Los habitantes tienen el deber de presentarse a las autoridades una vez por semana y su libertad de movimiento no está restringida. • Centro de acogida con orientación intensiva (IBO, intensief begeleiding opvang): Los solicitantes de asilo con problemas de conducta o psiquiátricos cuya conducta causa problemas para los empleados de un centro de acogida o para los compañeros residentes pueden trasladarse voluntariamente a un IBO. Permanecen en él por un período temporal para aprender habilidades de cara a vivir de manera independiente y aumentar su autosuficiencia, con el objetivo de regresar lo antes posible a un AZC. Los IBO son establecimientos abiertos y los habitantes tienen el deber de presentarse una vez por semana. • Centro de aplicación y supervisión (HTL, handhaven in toezichtlocatie): Este tipo de instalación comenzó a operar en febrero de 2020, basándose en la experiencia y transformando los centros de acogida anteriores con orientación y supervisión adicionales (EBTL, extra begeleiding en toezichtlocatie). Todos los solicitantes con un comportamiento perturbador grave pueden ser ubicados en el HTL. Se aplican reglas estrictas a los residentes y son aplicados por oficiales de servicio comunitario (BOA, buitengewone opsporingsambtenaar). El centro ofrece condiciones materiales de acogida en especie, y las tiendas y los servicios están disponibles ya que los solicitantes no pueden salir de las instalaciones. Los residentes siguen un programa integral para aprender sobre las normas holandesas, valores y reglas de comportamiento y deben evaluar su propia conducta en este marco de referencia.
			Las personas que agotaron todos los recursos legales y que ya no tienen derecho a la acogida en un AZC son trasladados a un centro de restricción de libertad (VBL, vrijheidsbeperkende locatie). Las familias que han agotado sus recursos legales son trasladadas a centros familiares (gezinslocatie).		

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Noruega	Dirección noruega de Inmigración Utlendingsdirektoratet (UDI)	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: Centralizada.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Descentralizado. La gestión diaria de los centros se subcontrata a través de contratos a largo plazo (para la capacidad básica de la acogida) y de contratos a corto plazo (para hacer frente a las fluctuaciones en las necesidades de plazas).</p>	<p>Estancia durante aproximadamente 21 días en el Centro Nacional de Llegada para registro policial, detección de tuberculosis, desinfección de ropa y equipaje, distribución de ropa y ropa de cama, y suministro de información sobre derechos y obligaciones por parte de una organización independiente (actualmente, la Organización Noruega para solicitantes de asilo (NOAS)). La UDI también tiene como objetivo procesar el 70% de las solicitudes de asilo durante este periodo.</p> <p>Después de la entrevista con la UDI, los solicitantes son trasladados a los centros de tránsito o directamente a los centros de acogida a la espera de la tramitación de su solicitud, liquidación o devolución.</p>	<p>Estancia durante aproximadamente 21 días en el Centro Nacional de Llegada para registro policial, detección de tuberculosis, desinfección de ropa y equipaje, distribución de ropa y ropa de cama, y suministro de información sobre derechos y obligaciones por parte de una organización independiente (actualmente, la Organización Noruega para solicitantes de asilo (NOAS)). La UDI también tiene como objetivo procesar el 70% de las solicitudes de asilo durante este periodo.</p> <p>Después de la entrevista con la UDI, los solicitantes son trasladados a los centros de tránsito o directamente a los centros de acogida a la espera de la tramitación de su solicitud, liquidación o devolución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Nacional de Llegada: Instalación colectiva abierta para todos los solicitantes. • Centros de tránsito: uno para adultos y familias (Centro de Acogida de Tránsito Kasper) y uno para menores no acompañados entre 15 y 18 años (Centro de Acogida de Menores No Acompañados Mysebu State Transit). • Centros ordinarios de acogida: Centros gestionados por operadores privados, municipios u ONG. • Centros de integración: Para beneficiarios reconocidos. • Centros de alojamiento para solicitantes con necesidades especiales. • Centros de alojamiento para solicitantes con comportamiento disruptivo.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Polonia	Oficina de Extranjería Urząd do Spraw Cudzoziemców (UdSC)	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: Centralizada.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Mixto. Centros parcialmente de titularidad y gestión estatal, y centros parcialmente subcontratados. Se anima a los solicitantes a vivir fuera de los centros.</p>	<p>Estancia en un centro de acogida durante el periodo de registro y controles médicos, tras el cual los solicitantes son trasladados a un centro de alojamiento.</p>	<p>Asignación a un centro de alojamiento es el paso siguiente a la estancia en un centro de acogida, en base a la disponibilidad de plazas y a la decisión previa de la Oficina de Extranjeros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Centros de acogida: Instalaciones colectivas para la primera acogida en Biata Podlaska (solicitantes por primera vez) y Podkowa Leśna-Dębak (solicitantes retornados de otro país en virtud del Reglamento Dublin III y solicitantes posteriores) Centros de alojamiento: Dos establecimientos de titularidad estatal gestionados por la Oficina de Extranjeros en Czerwony Bór y Linin y cinco instalaciones subcontratadas a contratistas a través de licitaciones en Bezwola, Białystok, Grupa, Horbów y Łuków.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Portugal	<p>Ministerio del Interior Ministerio de la Administración Interna;</p> <p>Ministerio de Empleo, Solidaridad y Seguridad Social Ministerio do Trabalho, Solidaridade y Seguridad Social</p> <p>Instituto de Seguridad Social Instituto de Segurancas Sociais (ISS)</p> <p>Servicio de Inmigración y Fronteras Servicio de Extranjeros y Fronteiras (SEF)</p> <p>Instituto Portugués de Empleo y Formación Profesional Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)</p> <p>Santa Casa de la Misericordia de Lisboa (SCML)</p> <p>Alto Comisariado para Migración Alto Comisariado para as Migrações (ACM)</p> <p>Consejo Portugués de Refugiados Consejo Portugués para os refugiados (CPR)</p>	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: Centralizada.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Descentralizado basado en memoranda de entendimiento bilaterales y multilaterales entre el Ministerio de Empleo, Solidaridad y Seguridad Social y otras entidades públicas y organizaciones sin ánimo de lucro.</p>	<p>Estancia en un centro de acogida (CAR) operado por CPR durante el procedimiento de admisibilidad.</p> <p>Distribución por todo el territorio nacional y acogida a medida en función de la decisión de un comité directivo dirigido por ISS.</p>	<p>Asignación después de la admisión al procedimiento ordinario por decisión de un comité directivo (GTO), dirigido por ISS e incluyendo SEF, IEFP, SCML, ACM y CPR, según la disponibilidad de plazas y el perfil individual del solicitante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de acogida de refugiados (CAR): Alojamiento colectivo abierto durante la fase de admisibilidad operada por CPR • Centro de Acogida Temporal de Refugiados (CATR): Alojamiento colectivo abierto para refugiados reubicados o reasentados • Alojamiento alternativo: Apartamentos, albergues alquilados por CPR o por actores locales

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Rumania	Inspección General de Inmigración – Dirección de Asilo e Integración Inspector General pentru Imigrari , Direcția Azil și Integrare (IGI-DAI)	Formulación de políticas: centralizada. Gestión de capacidad: Centralizada. Explotación diaria de instalaciones: Instalaciones centralizadas, de titularidad y gestión estatal, donde IGI-DAI coordina y apoya las actividades de seis Centros Regionales.	La acogida no está separada en diferentes fases.	Asignación basada en la capacidad disponible en los centros regionales, el perfil de los solicitantes y las especificidades de cada centro regional.	Centros Regionales de Alojamiento y Trámites para Solicitantes de Asilo: Seis instalaciones colectivas en Bucarest, Timișoara, Galați, Giurgiu, Rădăuți y Maramureș. Aparte de la instalación de acogida nacional, el Centro de Tránsito de Emergencia funciona como un tipo único de instalación colectiva en Timișoara para la estancia a corto plazo de los refugiados evacuados que esperan ser reasentados en otros países.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Eslovaquia	Ministro del Interior, Oficina de Migraciones Ministerstvo vnútra, Mиграčný úrad	Formulación de políticas: centralizada. Gestión de capacidad: centralizado. Explotación diaria de instalaciones: Centralizadas, instalaciones de propiedad estatal y gestionadas por el estado.	Estancia en un centro de primera acogida durante 3-4 semanas, donde se toman las huellas dactilares y se registra la solicitud, se realizan controles sanitarios y de seguridad, y también la primera entrevista. Más tarde, los solicitantes son trasladados a uno de los dos centros de alojamiento para el resto del procedimiento de asilo. Beneficiarios reconocidos de protección internacional pueden solicitar alojamiento en el centro de integración.	Asignación después de la estancia en el centro de primera acogida, en función de la disponibilidad de plazas.	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de primera acogida: Centro colectivo cerrado en Humenné, cerca de la frontera con Ucrania. • Centros de alojamiento: Instalaciones colectivas abiertas en Opatovska Nova Ves y en Rohovce. • Centro de integración: Alojamiento colectivo temporal para beneficiarios reconocidos de protección internacional en Zvolen.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Eslovenia	Oficina de Gobierno para el Apoyo y la Integración de Migrantes Urad vlade Republike slovena za oskrbo en integracijomigrantov	Formulación de políticas: centralizada. Gestión de capacidad: Centralizada. Funcionamiento diario de las instalaciones: centralizado, instalaciones estatales y gestionadas por el estado.	Acogida no dividida en fases.	Asignación basada en la disponibilidad de plazas.	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de alojamiento colectivo: Una instalación principal en Ljubljana (Vič) y dos sucursales: una en Ljubljana (Kotnikova) y otra en Logatec • Centros de acogida-registro (CRR): Alojamiento de emergencia previsto por la planificación de contingencia en caso de una gran afluencia, no operativa actualmente.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
España	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Secretaría de Estado de Migraciones (MISSEM, SEM)	<p>Elaboración de políticas: Centralizado con el Gobierno central.</p> <p>Gestión de capacidad: Centralizada con el gobierno central.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Mixto. Sistema compuesto por una red pública de centros de acogida gestionados por la SEM y otros instalaciones y recursos de acogida gestionados por ONG financiadas por el Ministerio.</p>	<p>El sistema de acogida de solicitantes de la protección internacional incluye una primera fase de valoración y derivación (máximo 30 días) y dos fases de acogida:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Fase de acogida o primera fase (según la ley 6 meses) 2) Preparación para la fase de autonomía (12 meses o máximo 15 meses en caso de personas vulnerables). <p>A partir del 1 de junio de 2021, solo solicitantes que han recibido la protección internacional pueden ser remitidos a la segunda fase de acogida.</p> <p>La primera y segunda fase pueden ser ampliadas a 18 meses, o a 24 meses para personas vulnerables.</p>	<p>Asignación basada en la disponibilidad de plazas.</p>	<p>Hay dos tipos de centros colectivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centros públicos de acogida de solicitantes de protección Internacional (CAR, Centro de Acogida de Refugiados) gestionados directamente por la SEM. Hay cuatro centros (2 en Madrid, 1 en Valencia y 1 en Sevilla) • Centros gestionados por ONG: la gestión se subcontrata a organizaciones asociadas a través de acuerdos de asociación basados en subvenciones públicas; el número de instalaciones y recursos puede variar de un año a otro (alrededor de 1.000 instalaciones). <p>Además, los solicitantes pueden permanecer temporalmente en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centros de Acogida Temporal (CETI, Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes); Centros para acoger temporalmente a inmigrantes no documentados que entran en España desde las fronteras con Marruecos hasta su traslado a centros situados en la península. Hay dos centros: Ceuta y Melilla. • Centros de Acogida y Derivación de Emergencias (CAED, Centros de Emergencia y Derivación); Hay 11 centros. • También existen centros temporales de vigilancia y asistencia para personas recién llegadas que hayan dado positivo en la prueba de COVID19 y para sus contactos estrechos, y centros permanentes de acogida en la Península y Baleares. • Instalaciones de acogida de emergencia ad hoc en las Islas Canarias para hacer frente al elevado número de llegadas a las islas y la situación del COVID-19; Estas instalaciones se desmantelaron lentamente o se convirtieron en instalaciones de acogida más permanentes.

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Suecia	<p>Agencia Sueca de Migraciones (Mercado de migraciones (SMA))</p>	<p>Formulación de políticas: centralizada.</p> <p>Gestión de capacidad: centralizado.</p> <p>Funcionamiento diario de las instalaciones: Mixto. La gestión diaria de los centros se reparte entre centros alquilados y gestionados por la SMA, y pisos que la SMA visita periódicamente para garantizar un entorno de vida sana. El SMA también puede externalizar la vivienda a contratistas a través de licitaciones.</p>	<p>Estancia en Alojamiento de paso 1' (centros de primera acogida) durante el proceso de cribado.</p> <p>Luego estancia en el Alojamiento del Paso 2' para aquellos que caen bajo el Reglamento Dublin III o un procedimiento acelerado (países de origen seguros).</p> <p>Otros solicitantes se asignan al Alojamiento del Paso 3'.</p>	<p>La asignación de plazas de acogida se guía por la estrategia de la SMA, para estar en lugar adecuado. La SMA ha disminuido su capacidad desde 100.000 a 10.000 plazas en el plazo de 5 años. Un principio rector para estar en el lugar correcto es permanecer en la relativa vecindad de los aeropuertos internacionales y de las tres ciudades principales. La asignación al alojamiento del paso 3 es principalmente basado en la disponibilidad de plazas.</p> <p>Se permite el alojamiento en viviendas privadas y los solicitantes pueden quedarse con familiares o amigos en todo el país, y todavía están registrados en el sistema de acogida y pueden obtener los mismos beneficios económicos que los que viven en alojamientos de la SMA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alojamiento de Paso 1 o centros de primera acogida: Tres instalaciones colectivas de propiedad de y administradas por la SMA, ubicadas cerca de Estocolmo, Gotemburgo y Malmö • Alojamiento de Paso 2: Instalaciones colectivas de propiedad de y administradas por la SMA, ubicadas cerca del punto de partida cerca de un aeropuerto internacional • Alojamiento de Paso 3: Varios lugares en todo el país, habitualmente pisos alquilados por la SMA • Alojamiento privado

PAÍS	AUTORIDAD DE ACOGIDA	GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA	FASES DE LA ACOGIDA	DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO/ ASIGNACIÓN DE LUGARES DE ACOGIDA	TIPOS DE INSTALACIONES
Suiza	Centros federales de asilo: Secretaría de Estado de Migración Staatssekretariat para Migración Secretaría Estado de las migraciones Segreteria di Stato della migrazione (SEM) Nivel cantonal: autoridades Cantonales	Formulación de políticas: Mixta. Responsabilidad compartida entre niveles federal y cantonal. Gestión de capacidad: Mixta. Gestionado a niveles regional y cantonales. Funcionamiento diario de las instalaciones: el funcionamiento cotidiano de los centros de acogida se delega a empresas privadas.	Los cantones asumen la responsabilidad cuando los solicitantes son canalizados a través del procedimiento ampliado o cuando son reconocidos dentro de los llamados procedimientos acelerados (equivalente al procedimiento habitual en la terminología de la UE).	Existe un sistema de distribución basado en la Ordenanza 1 sobre el asilo, Artículo 21(1), en función de la población de cada cantón.	<ul style="list-style-type: none"> Centros federales de asilo con instalaciones de procesamiento: Instalaciones colectivas semicerradas para la presentación y procesamiento de solicitudes con alojamiento para solicitantes de asilo, oficinas para entrevistadores, intérpretes, examinadores de documentos y abogados. Las transferencias a los centros cantonales son excepcionales solo si se debe obtener información adicional y se requiere un procedimiento extendido. Centros Federales de Asilo sin instalaciones de procesamiento: Instalaciones colectivas semicerradas para solicitantes en espera de una transferencia de Dublín o solicitantes rechazados para ser expulsados dentro de poco. Pueden ser trasladados a los centros de asilo cantonales si no pueden ser expulsados de Suiza dentro del plazo establecido de 140 días. Centros especiales: para solicitantes de asilo que no cooperan y que ponen en peligro la seguridad y el orden público o cuya conducta interrumpa masivamente el funcionamiento normal de los centros federales de asilo. Actualmente funciona uno en Les Verrières (cantón de Neuchâtel). Centros cantonales: Para solicitantes en espera de resolución de más de 140 días y para reconocidos beneficiarios de protección internacional.

1 European Asylum Support Office (EASO). (June 2021). EASO Asylum Report 2021: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union.

2 European Asylum Support Office (EASO). (June 2020). EASO Asylum Report 2020: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union.

3 European Asylum Support Office (EASO). (June 2021). EASO Asylum Report 2021: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union.

4 European Asylum Support Office (EASO). (June 2021). EASO Asylum Report 2021: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union.

5 Central Agency for the Reception of Asylum Seekers | Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). The COA. Accessed on 29 November 2021.

6 Federal Agency for the reception of asylum seekers | L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile | Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil). About Fedasil Accessed on 29 November 2021.

7 European Asylum Support Office (EASO). (June 2021). EASO Asylum Report 2021: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union.

8 European Asylum Support Office (EASO). (June 2021). EASO Asylum Report 2021: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union.

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

Financiado por:



MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

SECRETARÍA DE ESTADO
DE MIGRACIONES

DIRECCIÓN GENERAL
DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
Y ATENCIÓN HUMANITARIA