

LIBRO BLANCO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

UNA PROPUESTA DESDE LA EXPERIENCIA DE CEAR
RESUMEN EJECUTIVO



CEAR

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado



BLOQUE I

ANÁLISIS DEL CONTEXTO

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNDO

Actualmente, 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 (el 1% de la población mundial). Significa que en los últimos años se ha producido un aumento considerable del desplazamiento forzoso si consideramos que es más del doble que en 2010. 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.

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 forzadas, 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 antinmigración.

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.

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)

RUTAS MEDITERRÁNEAS Y ATLÁNTICA. LLEGADAS A ESPAÑA

Los datos recogidos por el ACNUR¹ y por la OIM² revelan 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 migraciones.

Desde 2016 ha descendido tanto el número de llegadas como el de muertes en las rutas por mar a Europa. Aunque en 2021 han aumentado respecto a 2020, sobre todo el de muertes.

En 2021 continuó la tendencia por la reactivación de las rutas mediterráneas y atlántica a las islas Canarias. El número de llegadas a España aumentó ese año hasta 43.197, un 3,2% más que el 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). Aun así, España ha pasado de nuevo a ser el segundo destino después de Italia, país al que han arribado 66.770

Tabla 1. Total de llegadas por y muertes en el mar

Año	A Europa	A España	Muertes (Europa)
2021	112.858	41.979	3.603
2020	85.809	40.326	2.276
2019	103.919	26.168	1.318
2018	138.882	58.569	2.275
2017	172.301	22.103	3.139
2016	362.753	8.162	5.096

(1) Incluye llegadas por mar a Italia, Chipre y Malta, y llegadas por mar y tierra a Grecia y España (incluyendo las Islas Canarias). Los datos son a 31 de diciembre de cada año. Fuente: Portal de datos de ACNUR y OIM (muertes en travesía a Europa)

personas (54,5% más). Ha cambiado, por tanto, la distribución de los intentos de cruce entre las rutas, aumentando significativamente en las zonas central y occidental, disminuyendo en el Mediterráneo oriental. Especialmente trágico y alarmante ha sido el aumento de las muertes y desapariciones en el mar 1.977 personas fallecieron intentando cruzar entre el año 2021 según ACNUR, un 40,7% más que las 1.401 de 2020, y 1560 según OIM.

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

2 <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

DATOS Y CIFRAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

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. 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 2108 (55.749). En 2020 las solicitudes descendieron un 24,9%, debido a la situación excepcional de la pandemia, tendencia que ha continuado en 2021.

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 en función de la transformación de los contextos de origen y destino y la transferencia entre las rutas mediterráneas (principalmente la central a Italia y la occidental a España).

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.

Un apartado específico es el análisis de las resoluciones de las solicitudes de asilo en España que, al contrario de otras magnitudes, casi se duplicaron en 2020 respecto a 2019. En 2021, aunque ha bajado de nuevo la cifra, se han resuelto más casos que solicitudes se han presentado. 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 las personas.

Lo más preocupante es la baja tasa de reconocimiento de las solicitudes de asilo (porcentaje de resoluciones favorables), muy alejado todavía de la media de la Unión Europea que se sitúa en el 33%. En 2021, la tasa media de reconocimiento en nuestro país se ha incrementado hasta un 10,55% (ante la media de años anteriores que no superaba el 5%). Esta cifra supone un avance, pues nos anima a pensar en una evolución positiva, ya que, supone más del doble de los niveles anteriores.

En todo caso, existe un amplio margen de mejora en la interpretación que hace nuestro país para la concesión de protección internacional, que deberían aumentar tanto en valores absolutos como relativos.

Por último, según datos del Ministerio del Interior, a 31 de diciembre de 2021 queda una bolsa de 72.271 solicitudes de protección internacional y 1.430 expedientes de apatridia pendientes de resolución, así como más 13.991 solicitudes pendientes de admisión. Hay que destacar que, en casi dos años, la cifra de resoluciones pendientes ha disminuido en torno a un 41% como resultado de una serie de medidas implementadas por el Ministerio del Interior, fundamentalmente la dotación de recursos humanos a la Oficina de Asilo y Refugio, que han permitido agilizar la tramitación administrativa. Aun celebrando el esfuerzo que ha llevado a su disminución y reconociendo el impacto positivo de la agilización en el trámite, restan todavía muchas solicitudes pendientes de resolución, con el impacto que conlleva en las personas afectadas (incertidumbre, inseguridad, provisionalidad...) y sus itinerarios de inclusión social. Sin embargo, esta agilización del proceso no puede disminuir la calidad de las resoluciones ni el estudio individualizado de los casos.

LEGISLACIÓN DE ASILO

DERECHO INTERNACIONAL

Convención sobre el Estatuto de Refugiados de Ginebra (1951)

Protocolo de Nueva York (1967)

LEGISLACIÓN DE LA UE EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Directiva de reagrupación familiar

Directiva de residentes de larga duración

Directiva de aplicación del principio de igualdad de trato

Directiva de prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas

Sistema europeo de vigilancia de fronteras

Reglamento del Fondo de Asilo, Migración e Integración

SISTEMA EUROPEO COMÚN ASILO - SECA

Directiva de procedimientos de asilo

Directivas de normas de acogida

Directiva sobre requisitos para el reconocimiento de la protección internacional

Reglamento de Dublín III

Reglamento Eurodac

LEGISLACIÓN NACIONAL

Ley de Asilo 12/2009

Real Decreto 1325/2003 sobre régimen de protección temporal

Real Decreto 865/2001 del estatuto de apátrida

LEGISLACIÓN DE ASILO

Internacional

- 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) n° 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 n° 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).

DATOS Y CIFRAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

Contextualización

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 denegación, o en su caso cese y revocación, de la protección internacional. El departamento gubernamental responsable es el Ministerio del Interior, de quien dependen los órganos competentes para la instrucción y determinadas decisiones en torno a la tramitación de las solicitudes. Segundo, las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional, que actualmente depende del 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)

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 propuesta de resolución sobre el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria es elevada a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), 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 será convocado a las sesiones de la CIAR (art.35.1).

En relación con las condiciones de acogida, en el modelo español los objetivos últimos son la inclusión social y la autonomía de la persona, que 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...). En los años 80, una vez en vigor la primera ley de asilo, 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.

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. Un modelo de colaboración que ha sido reconocido y aplaudido por muchas instancias europeas.

Situación actual

El sistema de asilo en España ha atravesado distintas situaciones en los últimos años. Después de un periodo con un reducido número de solicitudes de asilo en nuestro país en comparación con países homólogos europeos, en 2015 experimentó un aumento exponencial de las llegadas de solicitantes de protección internacional. El aumento de solicitudes generó una expansión acelerada de las plazas disponibles en el sistema de acogida, lo que provocó situaciones de tensión, descoordinación y desbordamiento, con efectos perjudiciales en los procesos de acogida e intervención social. A partir de 2019, 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 agilizar la gestión de las solicitudes sin resolver que ayudaron a descongestionar el sistema de acogida.

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 posible apertura de participación a 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. Uno de los objetivos implícitos que de-

beríamos conseguir en el diseño de un nuevo modelo de asilo y acogida en protección internacional es que debe estar preparado para los cambios cuantitativos y cualitativos de los flujos migratorios, bajo un consenso que le proteja de coyunturas y vaivenes políticos.

Análisis y valoración del sistema de acogida español

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.

- **Atención integral por equipos interdisciplinares en servicios especializados**

La atención a las personas solicitantes de protección internacional se realiza por equipos interdisciplinares integrados en 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. 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.

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

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 organizaciones no gubernamentales especializadas, gestoras de programas en el diseño, gestión y evaluación.

Debilidades del sistema

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

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.

- **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. El sistema sí cuenta con algunas medidas y acciones para estos grupos vulnerables, aunque son insuficientes.

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

La primera razón de la rigidez en la asignación de plaza 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 sociales. El sistema interviene con dificultad en los problemas de movilidad territorial y los cambios constantes de las características y nece-

sidades sociales de las personas atendidas. Además, la gestión del sistema ha derivado a una excesiva protocolización y burocratización que lo encorseta. 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.

- **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, impidiendo 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.

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

Las personas solicitantes solo tienen dos opciones ante el sistema: o entran plenamente en el sistema o se ven excluidas del mismo. Eso provoca una dualización de la situación del colectivo muy importante, más cuando un porcentaje muy elevado, de éstas no se incorpora al sistema de acogida (según fuentes del Ministerio de Inclusión solo el 30% de las personas solicitantes de asilo en nuestro país solicitan su incorporación al sistema). Como solución, sería necesario reconocer en qué casos podrían atenderse necesidades concretas con apoyos puntuales.

- **Inadecuación de los instrumentos de financiación**

El uso de subvenciones como instrumento para la financiación del sistema se ha mostrado insuficiente e inadecuado: burocratización e ineficiencia en la gestión económica y administrativa; inflexibilidad; inestabilidad de la financiación; inseguridad en las inversiones demandadas; pone en riesgo la sostenibilidad de las organizaciones sociales por la falta de cobertura de gastos derivados por las obligaciones de las relaciones labo-

rales, etc. 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.

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

Existe una elevada descoordinación entre la administración estatal y el resto de los actores públicos (comunidades autónomas, administraciones locales y entidades sociales). 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.

- **Deficiencias en la evaluación**

No existen 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.

- **Dificultades del entorno social y económico**

A pesar de que el sistema español de acogida es bastante garantista, muchos de los problemas que sufren las personas participantes son los mismos que los de la población en su conjunto, aunque en muchos casos acentuados por su condición de extranjera y refugiadas: desempleo, acceso a la vivienda...

BLOQUE II

UNA PROPUESTA DE MODELO DE SISTEMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

QUIÉNES SON LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiado y el Protocolo de Nueva York, ambos en su artículo 1, definen que una 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, de 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.).

Nuestra 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. 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. Las figuras más

relevantes en el ámbito de la protección internacional son: solicitante de protección internacional o solicitante de asilo; refugiado o refugiada; desplazada o desplazado interno; apátrida y protección subsidiaria.

Características y necesidades de atención personalizada

La situación de las personas solicitantes de protección internacional se caracteriza teniendo en cuenta tres niveles de análisis:

(1) el contexto de acogida

- La incertidumbre ante la situación económica
- La situación del mercado laboral, tanto de modo circunstancial como en los condicionantes estructurales para la población de origen extranjero
- La actitud de la población ante la diversidad
- La vivienda y el mercado inmobiliario (el elevado coste económico del alquiler y las dificultades derivadas del rechazo a las personas extranjeras por inmobiliarias y arrendadores)
- 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
- La influencia de la actualidad mediática en el cambiante interés por la protección internacional

(2) las situaciones y necesidades más frecuentes en el colectivo

- Carencia de recursos económicos
- Problemas relacionados con el acceso al empleo
- Desorientación
- Miedo
- Incertidumbre por cómo va a ser resulta su solicitud de asilo y su futuro
- Cuestiones lingüísticas y aprendizaje de la lengua
- Fortalezas en sus trayectorias

(3) las situaciones de solicitantes con necesidades particulares de acogida

- Familias monoparentales con hijos menores
- Personas en situaciones de vulnerabilidad social por salud mental
- Personas en situaciones y necesidades sanitarias especiales
- Mujeres víctimas de violencia sexual y de género
- Colectivo LGTBIQ+
- Mujeres con indicios de ser víctimas de trata de seres humanos
- Personas mayores

PROPUESTAS PARA EL NUEVO MODELO PRINCIPIOS Y ENFOQUES

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
--	---

ESTRUCTURA DEL NUEVO MODELO



COMPONENTES DEL MODELO PROPUESTO

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

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

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.

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 interdisciplinarios 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.

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. 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

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, 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

Con todo lo anterior, proponemos un modelo del sistema basado en dos fases: una PRIMERA FASE de Recepción, Evaluación, Derivación y Acompañamiento inicial, gestionada de modo centralizado por la administración estatal; y una SEGUNDA FASE de Autonomía con posibilidad de participación de las comunidades autónomas junto a la administración 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

CEA(R)
Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

Financiado por:



SECRETARÍA DE ESTADO
DE MIGRACIONES

DIRECCIÓN GENERAL
DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
Y ATENCIÓN HUMANITARIA