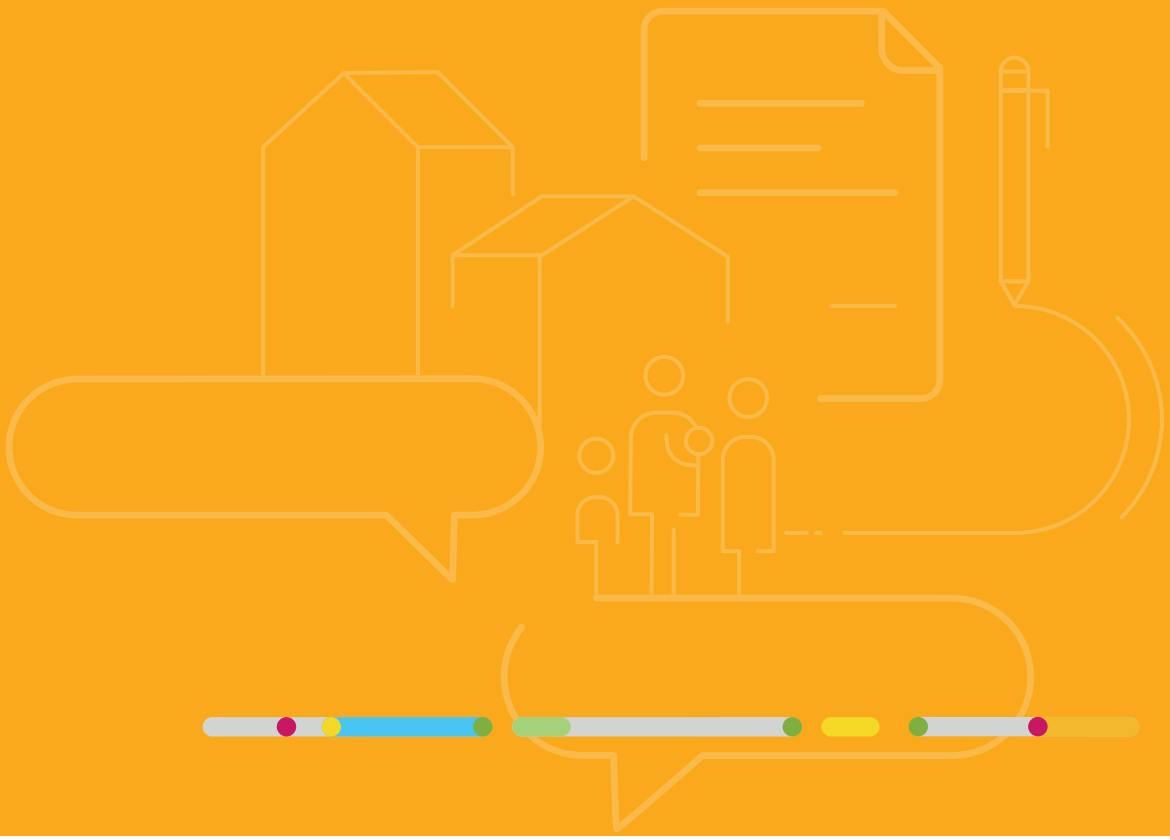
NIEM
ALL IN FOR INTEGRATION

NIEM National Report 2018

Francesco Pasetti, Elena Sánchez-Montijano

SOBRE LOS SOLICITANTES Y BENEFICIARIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

INFORME NACIONAL PARA ESPAÑA, NIEM 2018



CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Francesco Pasetti, Elena Sánchez-Montijano

SOBRE LOS SOLICITANTES Y BENEFICIARIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL **INFORME NACIONAL PARA ESPAÑA, NIEM 2018**



Índice

Presentación 3

1. Solicitantes y beneficiarios de protección internacional en España, una revisión de los datos 5

2. El Sistema de asilo en España 10

3. Procedimiento de asilo 13

4. El Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional 17

- 4.1 Concepción abierta del asilo y del refugio 18
- 4.2 Atención individualizada 19
- 4.3 Modelo de gobernanza y financiación 24

5. Las dimensiones claves de la acogida y la integración 26

- 5.1 Ámbito legal 26
- 5.2 Ámbito socioeconómico 31
- 5.3 Ámbito sociocultural 40

6. Problemas y retos del sistema de asilo en España 42

- 6.1 Las demoras del procedimiento y sus consecuencias para la acogida y la integración . 42
- 6.2 Escasez de recursos materiales e inmateriales 44
- 6.3 Limites intrínsecos del sistema de acogida e integración . 46

7. Hacia un nuevo modelo de gobernanza de asilo y refugio . 50

Presentación

Estimada Señora, Estimado Señor,

En sus manos tiene un informe sobre la implementación de medidas y acciones dirigidas a solicitantes y beneficiarios de protección internacional en España. El texto se enmarca en un análisis comparado de las políticas migratorias y de integración en 16 estados miembros de la UE, en el marco del proyecto "The National Integration Evaluation Mechanism" (NIEM).

NIEM es un proyecto transnacional de seis años que incluye a socios de la academia, de organizaciones no gubernamentales y de think thanks. Su objetivo es informar a los actores clave en el campo de la integración para enfrentarse a los desafíos existentes y, así, facilitar la integración del colectivo solicitante o beneficiario de protección internacional.

Con este fin se han desarrollado herramientas específicas (indicadores) para: i) analizar y evaluar exhaustivamente la integración de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional, ii) identificar las buenas prácticas y los principales obstáculos respecto a su proceso de integración y iii) valorar el impacto de los cambios legislativos y de políticas sobre dicho proceso, a lo largo del tiempo.

El proyecto nace del supuesto de que la elaboración de cualquier política migratoria o de integración debe fundamentarse en la evidencia y en el conocimiento empírico - de tipo estadístico, administrativo, financiero y de políticas públicas-. Por ello, NIEM proporcionará evidencias empíricas sobres las brechas en los estándares de integración, identificará las prácticas prometedoras, pero también las principales dificultades en los diferentes contextos nacionales y examinará, finalmente, las consecuencias de los cambios legislativos y de políticas para asentar, en síntesis, una base sobre la cual desarrollar políticas justas y a la altura de los nuevos retos en el ámbito del asilo y el refugio.

El presente escrito es el resultado de la primera de tres rondas de evaluación (la denominada evaluación "baseline") que consta de 186 indicadores, procesados para ofrecer una diagnosis del escenario actual. La metodología de investiga-

ción llevada a cabo cuenta, por un lado, con un análisis del marco normativo vigente en España en el ámbito del asilo y el refugio y, por otro lado, con entrevistas en profundidad con los principales actores involucrados en el sistema de asilo español. Las siguientes evaluaciones se llevarán a cabo cada dos años. Después de cada ronda se publicarán los respectivos informes nacionales y un informe europeo, de tipo comparado, que contrastará las políticas de integración de los países involucrados en el proyecto NIEM.

El texto se estructura en varias partes. La primera de ellas ofrece una mirada estadística sobre la situación de la protección internacional en España. La segunda parte ilustra el sistema de asilo prestando especial atención al sistema de acogida e integración, objeto central del análisis comparado. La tercera parte proporciona una valoración de dicho sistema respecto a las tres principales dimensiones del proceso de integración (dimensión legal, dimensión socioeconómica y dimensión sociocultural). La cuarta parte hace hincapié en los principales retos y problemas del sistema tal y como se extraen del trabajo de campo. Finalmente, en las concusiones se esbozan algunos posibles cambios para garantizar un sistema de asilo a la altura de los nuevos retos migratorios.

Este informe está dirigido a los representantes de la administración pública, centros académicos y de investigación, organizaciones no gubernamentales, así como a todas aquellas personas que se dedican a las migraciones y a la integración de los migrantes.

Esperamos que el texto sea de su interés, que represente un instrumento útil para profundizar en el conocimiento sobre el proceso de integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional y, finalmente, que constituya una base para mejorar las medidas dirigidas a este colectivo.

1. Solicitantes y beneficiarios de protección internacional en España, una revisión de los datos

El 2018 ha sido un año especialmente significativo para España en cuanto al asilo y al refugio se refiere. En julio de este año, por primera vez desde que se tienen datos, las llegadas marítimas a las costas española han superado a las que se venían produciendo en otros países del Mediterráneo. España se ha convertido en la primera ruta de acceso para los migrantes que llegan a Europa por mar. Buena parte de ellos son personas que huyen de la guerra y de la persecución en sus países de origen, que buscan protección internacional en otros estados. A pesar de que se ha producido un importante incremento en la llegada de personas a las costas españolas, la gran mayoría de los solicitantes de protección internacional a España no lo hacen por mar, sino que llegan directamente a los principales aeropuertos del país, como muestran las nacionalidades de los solicitantes. De hecho, España es el país de la Unión Europea donde se ha producido un mayor incremento de solicitudes en 2018 con respecto al año anterior. Con objeto de conocer el fenómeno de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional, este apartado ofrece una mirada estadística sintética, basándose en los principales datos oficiales disponibles hasta la fecha.

En 2017 España recibió 36.610 solicitudes de protección internacional, una cifra que más que duplica el dato del año anterior y corrobora la tendencia creciente de los últimos años; que se corrobora con los datos de 2018 en el que 54.050 personas solicitaban protección internacional (como muestra la Tabla 1). Este aumento de las demandas ha conllevado un cambio esencial de la posición de España en el contexto europeo con respecto a la recepción de peticiones de protección. Si en 2016 el Estado Español hacia frente al 1% de las peticiones de protección internacional presentadas en la UE, en 2017 registró el 5% del total, convirtiéndose en el quinto país receptor, después de Alemania, Italia, Francia y Grecia (los datos para 2018 no están disponibles).

Tabla 1 - Solicitudes de asilo en España en la última década, 2008-2018

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total solicitudes	4.515	3.005	2.745	3.420	2.565	4.495	5.615	14.785	15.755	36.610	54.050

Fuente: Eurostat – migr_asyappctza (último acceso el 19 de febrero de 2019)

Este drástico cambio cuantitativo no ha coincidido con un cambio cualitativo en cuanto a las principales características demográficas de los solicitantes (Tabla 2). Al igual que en años anteriores, la mayoría de las solicitudes fueron realizadas por hombres. En concreto en 2017 el 57% de las solicitudes fueron presentadas por hombres (21.045), frente a un 43% de las presentadas por mujeres (15.565). Tampoco ha habido cambios sustanciales en el reparto por franjas de edad, ya que el grupo mayoritario (51%) sigue siendo el compuesto por personas entre los 18 y los 34 años. El 24% fueron menores de edad, un porcentaje igual al de 2016, a pesar del notable aumento de menores no acompañados llegados a las costas españolas en términos brutos (CEAR, 2018[1]).

Tabla 2 - Solicitudes de asilo en España, 2016 y 2017 – Desglose por franjas de edad y sexo

	2016			2017		
	H	M	Total	H	M	Total
< 18 años	1.960	1.780	3.740	4.475	3.985	8.460
18-34 años	5.295	2.925	8.220	11.670	7.050	18.720
35-64 años	2.100	1.550	3.650	4.670	4.410	9.080
> 64 años	100	45	145	230	120	350
Total	9.455	6.300	15.755	21.045	15.565	36.610

Fuente: Eurostat – migr_asyappctza (último acceso el 5 de septiembre de 2018)

En cuanto a los principales países de procedencia, Venezuela se confirmó por segundo año consecutivo como el país de origen de la gran mayoría de los solicitantes con 12.396 peticiones formalizadas (35% del total), cuantía que más que duplica la del año anterior. Análogas tendencias de crecimiento se revelan para otros países de origen, como El Salvador, Palestina y Honduras, aunque en estos casos concretos los números fueron más contenidos en términos absolutos. Siria ocupó el segundo lugar por número de solicitantes, pasando de las

1 CEAR, 2018. Informe 2017 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) "Las personas refugiadas en España y Europa", disponible en: https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/informe-anual-cear-2017.pdf

2.975 solicitudes de 2016 a las 4.195 del 2017. Colombia se colocó en tercera posición con 3.805 peticiones, quintuplicando el dato del año anterior. Dentro de esta tendencia general de subida cabe destacar el descenso de las solicitudes realizadas por ciudadanos ucranianos que disminuyen un 12% con respecto al 2016 (véase Tabla 3).

Tabla 3 - Solicitudes de asilo en España, 2016 y 2017 – Principales países de origen

	2016	2017	Δ	Δ%
Venezuela	3.960	12.875	+ 8.915	+ 225%
Siria	2.975	4.195	+ 1.220	+ 41%
Ucrania	2.570	2.260	-310	-12%
Argelia	740	1.170	+ 430	+ 58%
Colombia	615	3.805	+ 3.190	+ 519%
El Salvador	425	1.400	+ 975	+ 229%
Honduras	385	1.315	+ 930	+ 242%
Marruecos	340	525	+ 180	+ 74%
Palestina	335	1165	+ 830	+ 297%
Camerún	120	750	+630	+ 413%

Fuente: Eurostat - migr_asyappctza (último acceso el 5 de septiembre de 2018)

Siguiendo los resultados de 2016[2], en línea con años anteriores exceptuando la particularidad del año 2015 por la importante llegada de personas de origen sirio a las fronteras españolas, alrededor de cuatro quintas partes de las demandas fueron formalizadas en territorio, mientras que el resto de las solicitudes se llevó a cabo en puestos fronterizos, como se desprende de la Tabla 4.

2 Las últimas estadísticas publicadas por el Ministerio de Interior atañen al año 2016.

Tabla 4 - Solicitudes de asilo en España, 2012-2016 – Lugar de presentación de la solicitud

	2012		2013		2014		2015		2016	
T. Nacional	1.841	72%	3.615	80%	3.980	67%	6.913	47%	12.423	74%
P. Fronterizo	401	15%	381	8%	1.039	17%	6.862	46%	3.088	19%
Embajada	186	7%	211	5%	346	6%	327	2%	264	2%
C.I.E.	160	6%	306	7%	587	10%	785	5%	769	5%
Total	2.588	-	4.513	-	5.952	-	14.887	-	16.544	

Fuente: Ministerio del Interior, 2017

Retomando los datos para 2017, cabe destacar que la notable subida de solicitudes de protección internacional no ha sido correspondida con un aumento de decisiones favorables. Solamente un tercio de las 12.060 demandas firmadas por el Ministerio del Interior obtuvieron respuesta positiva, la mitad del año anterior y significativamente por debajo de la media europea (que se sitúa en un 46%). Siguiendo la dinámica de años anteriores, la gran mayoría de las resoluciones favorables se han realizado por medio de un otorgamiento del estatuto de protección subsidiaria (3.515), mientras solamente un 14% (580) de ellas ha implicado el reconocimiento del estatuto de refugiado. Por otro lado se ha duplicado la proporción de solicitudes rechazadas, pasando del 33% de 2016 al 66% de 2017 (véase Tabla 5).

Tabla 5 - Solicitudes de asilo en España, 2016 y 2017 – Resultado de la resolución de protección internacional

	2016		2017	
Decisiones negativas	3.395	33%	7.965	66%
Decisiones positivas… de las cuales	6.855	67%	4.090	34%
Estatuto de refugiado	355	3%	580	5%
Estatuto de protección subsidiaria	6.500	63%	3.515	29%
Estatuto humanitario	0	-	0	-

Estatuto de protección temporal	0	-	0	-
Total	10.255		12.060	

Fuente: Eurostat - migr_asydcfsta (último acceso el 5 de septiembre de 2018)

Como muestra la Tabla 6, hasta la fecha (diciembre 2018) 78.705 personas están a la espera de una respuesta a la propia solicitud de protección internacional. Este dato duplica la cifra de diciembre 2017 y confirma una tendencia creciente a lo largo de estos meses.

Tabla 6 - Solicitudes pendientes de resolución en España por mes, 2017 y 2018.

	2017	2018
M01	21.625	39.805
M02	23.005	42.035
M03	21.875	43.700
M04	25.505	46.460
M05	26.050	53.025
M06	28.260	57.445
M07	29.695	56.485
M08	32.235	63.780
M09	33.995	66.620
M10	34.665	70.435
M11	36.665	74.425
M12	38.885	78.705

Fuente: Eurostat - migr_asypenctzm (último acceso el 9 de febrero de 2019)

Este dato, junto al tiempo medio de resolución de las solicitudes – 322 días –, proporciona una idea bastante clara del estado crítico que está viviendo el sistema de asilo en España. El próximo apartado ilustra las principales características de dicho régimen, prestando especial atención a la acogida e integración de solicitantes de asilo y refugiados.

2. El Sistema de asilo en España

Nacido a principio de los años noventa para responder a las necesidades de aquel entonces, relacionadas con los acontecimientos en Yugoslavia y en América Latina, el sistema de asilo español ha ido evolucionando, intentando adaptarse a los retos impuestos por un contexto geopolítico mundial cada vez más crítico para el asilo y el refugio.

A lo largo de las últimas tres décadas el sistema ha cambiado en muchos aspectos. Uno de los cambios principales está vinculado con el método de financiación, que ha pasado del modelo de los noventa basado en el programa IMSERSO, a otro basado mayoritariamente en subvenciones (anuales), asentado en la complementariedad de fondos europeos (Fondo Social Europeo -FSE- o Fondo para el Asilo, la Migración y la Integración –FAMI-) y nacionales (Presupuestos Generales del Estado). Otro de los cambios relevantes tiene que ver con el incremento del abanico de actores del tercer sector involucrados en la implementación del sistema, pasando de ser tres las entidades involucradas en los noventa, a las diez del 2017.

Al mismo tiempo el sistema ha mantenido en el tiempo algunos rasgos distintivos. El primero de ellos concierne a la centralidad de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR, bajo el Ministerio del Interior) en materia de procedimiento para otorgar la protección internacional, por un lado, y de la Dirección General de Migraciones (DGM, bajo el Ministerio de Empleo y Seguridad Socia[3]) en cuanto al diseño, gestión y financiación del sistema de acogida e integración, por otro. El artículo 9.1 de Real Decreto 703/2017 en el ámbito de la funciones de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, atribuye a la DGM, órgano directivo dependiente de esta Secretaría General, entre otras funciones, el desarrollo y gestión del sistema de acogida integral e integración de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria[4]. Asimismo, la DGM tiene atribuidas competencias para la gestión de las subvenciones en

3 Desde junio 2018 el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha sido sustituido por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

4 En adelante, para facilitar la lectura, el texto hará referencia solamente a solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

materia de integración de los inmigrantes, la colaboración con entidades públicas y privadas cuyas actividades se relacionen con la integración de estos colectivos, así como la gestión de las iniciativas, fondos y planes de acción de la Unión Europea que les afecten.

Otro aspecto distintivo y constante del sistema de asilo español concierne al papel clave jugado por las entidades del tercer sector en la implantación de los servicios de acogida e integración. A pesar de su progresiva extensión, esta red de actores sigue contando, como al principio, con la contribución central de las tres organizaciones más relevantes en esta área, que son Accem, CEAR y Cruz Roja Española.

El siguiente esquema resume el marco de actores involucrados en el sistema de asilo en España, agrupados en base a sus respectivas responsabilidades y tareas. A estos actores, cabe añadir el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que desempeña un papel significativo en el sistema de asilo español, interviniendo, por ejemplo, en momento claves del procedimiento de asilo.

Tabla 7 – Actores claves del sistema de asilo español

Responsabilidad/tarea	Actor/es
Procedimiento de asilo (entrevista, formalización, tramitación y resolución de las solicitudes de protección internacional)	Oficina de Asilo y Refugio
Procedimiento de asilo (entrevista y formalización de la solicitud en frontera y CIE)	Policía fronteriza Oficina de Asilo y Refugio
Procedimiento de asilo (Resolución solicitud de protección internacional)	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) Oficina de Asilo y Refugio Ministro del Interior
Procedimiento de apelación	Ministerio del Interior (administrativo) Juzgados Centrales de contenciosos / Audiencia nacional (contencioso)

Sistema de acogida e integración: diseño, gestión y financiación.	Dirección General de Migraciones (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)
Implementación del sistema de acogida e integración [5]	Dirección General de Migraciones (Ministerio de Empleo y Seguridad Social) y Entidades del tercer sector*

*En el año 2017, el conjunto de entidades que participaba en la puesta en práctica del sistema de acogida e integración incluya a 10 organizaciones sin ánimo de lucro: Accem, Adoratrices, Apip-Acam, CEAR, CEPAIM, Cruz Roja Española, Dianova, La Merced Migraciones, Provivienda y Red Acoge.[6]

El sistema de asilo español se compone de dos subsistemas que actúan en dos planos distintos pero de forma paralela,
El sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional, que concierne a las personas solicitantes de protección internacional o a las que ya se les ha concedido alguno de los posibles estatutos de protección internacional. Del que se encarga como ya decíamos la DGM.
El sistema relativo a los procedimientos de asilo que concierne a las solicitudes de protección internacional. Del que es responsable la OAR.

Puesto que el sistema de acogida e integración constituye el objeto central de este análisis, su íntima relación con el procedimiento de protección internacional hace imprescindible algunas reflexiones también sobre este segundo plano. Empecemos con este último y en la siguiente sección se presentará una evaluación del mismo.

5 En el caso de menores no acompañados, la competencia de la acogida e integración recae en las Comunidades Autónomas.

6 En el año 2018 el conjunto de organizaciones sin ánimo de lucro involucradas contaba 16 miembros por la salida de Dianova y la entrada de CESAL, Diaconía, Andalucía Acoge, Fundación Juan Ciudad, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Rescate Internacional y Salesianas en el sistema de acogida e integración.

3. Procedimiento de asilo

La ley de asilo española – "Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria" (en adelante LdA) - establece los términos en los cuales las personas nacionales de países no comunitarios y los apátridas pueden gozar del derecho a la protección internacional.

Como precisa el artículo 17, el procedimiento para pedir protección internacional se inicia con la presentación de una solicitud a la autoridad competente, a realizarse mediante entrevista individual dentro del plazo máximo de un mes desde la entrada en territorio español o desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado. La solicitud puede formalizarse en las jefaturas provinciales de la policía nacional, en las oficinas de extranjería, o en la OAR. Durante la entrevista la persona narra su historia y explica las razones por las cuales demanda la protección internacional. A este respecto la LdA (art. 16) garantiza a los solicitantes el derecho a asistencia sanitaria, a asistencia jurídica gratuita y a un intérprete. El marco normativo prevé además la posibilidad de una nueva audiencia personal (art.17), bajo demanda por parte de la OAR, para aquellos casos en que se entienda que la información recolectada en la primera entrevista es insuficiente.

Aunque dicho marco no establezca un número límite de solicitudes que una sola persona puede pedir, la praxis de la OAR es la de no considerar admisible una nueva solicitud por parte de una persona que ya ha solicitado el asilo, salvo para las demandas que presenten elementos novedosos.

La formalización de la solicitud de protección internacional conlleva la suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar al solicitante, como establecido por el artículo 19 de la LdA: "Solicitada la protección, la persona extranjera no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva sobre su solicitud o ésta no sea admitida."
Una vez formalizada la solicitud, la OAR procede a una evaluación formal de la misma y decide si admitirla a trámite o rechazarla. Si la respuesta es positiva y la solicitud es admitida a trámite, se pasa a una nueva fase que es la de instrucción. Al mismo tiempo, el Ministerio del Interior (a propuesta de la OAR) puede, mediante resolución motivada, no admitir a trámite una solicitud concreta. A este respecto la LdA identifica dos circunstancias específicas que justifican la no admisión a trámite (art. 20): i) la falta de competencia, que se verifica cuando

se considera que España no es el estado responsable para examinar la solicitud y ii) la falta de requisitos, en caso de que se valore que el solicitante no reúne los requisitos que garantice alguna forma de protección internacional. En caso de que la solicitud no sea admitida a trámite, la persona solicitante tiene el derecho de interponer un recurso administrativo de reposición y/o un recurso contencioso administrativo. La notificación de la respuesta tiene que comunicarse dentro de un mes desde la formalización de la solicitud. Trascurrido dicho plazo se acepta el principio de silencio administrativo positivo: la falta de notificación conlleva la admisión a trámite de la solicitud (art.17, LdA). Durante estos 30 días, se concede a la persona una documentación provisional como solicitante de protección internacional, la denominada tarjeta blanca.

Admitida a trámite la solicitud, empieza la fase de instrucción en la cual el solicitante recibe un "documento acreditativo de la condición de solicitante en tramitación de protección internacional" (tarjeta roja). La fase de instrucción es canalizada por la OAR que lleva a cabo una valoración substancial de la solicitud y del perfil del solicitante. Tras examinar el expediente y tras la evaluación de la misma por parte de la OAR, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR)[7] formula una propuesta de resolución y, finalmente, el Ministro de Interior, procede al dictamen de la resolución (art.24, LdA). El plazo máximo para la fase de instrucción establecido por la LdA (art. 23) es de seis meses. En esta fase del procedimiento se aplica el principio del silencio negativo: trascurridos el plazo de 6 meses sin que se haya notificado la resolución, la solicitud puede entenderse desestimada.

En la práctica, como demuestran los datos presentados anteriormente, lo más frecuente es que la fase instructora se prolongue más allá del plazo máximo.[8] En esta eventualidad, aunque gozando de la posibilidad de apelar judicialmente el exceso de plazo para resolver, los solicitantes prefieren esperar la respuesta final por parte del Ministro del Interior, antes que correr el riesgo de recibir una denegación por silencio y ver suspendidos los beneficios y prestaciones del sistema de acogida a los que tienen acceso mientras esperan una resolución final.

7 La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio es un órgano adscrito al Ministerio de Interior y compuesto por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de los solicitantes de asilo e igualdad.

8 La misma LdA, en su artículo 19, reconoce esta posibilidad dejando a la administración la posibilidad de exceder los seis meses para notificar la resolución, a condición que se informe a la persona interesada de dicha demora.

La resolución de una solicitud de protección internacional contempla cinco posibles respuestas:
a. el otorgamiento del estatuto de refugiado;
b. otorgamiento de la protección subsidiaria;
c. el otorgamiento de un permiso de residencia por razones humanitarias;
d. el otorgamiento de la protección temporal[9];
e. la denegación de la protección internacional.

El otorgamiento de alguna forma de protección internacional (casos a, b, c,[10] comporta para los beneficiarios (art. 36 y disposición adicional segunda, LdA):

- Una autorización de residencia y trabajo permanente
- La expedición de documentos de identidad y viaje
- El acceso a los servicios públicos de empleo, a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a los servicios sociales, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que los españoles.
- El acceso, siempre en las mismas condiciones que los españoles, a la formación continua u ocupacional y al trabajo en prácticas, así como a los procedimientos de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de calificaciones oficiales expedidas en el extranjero;
- La libertad de circulación en el territorio
- El acceso a los programas de integración y de retorno voluntario
- El mantenimiento de la unidad familiar a través de programas de apoyo específicos

De lo contario – en caso de denegación o de no admisión a trámite de la solicitud – el sistema de asilo español prevé el retorno, la devolución, la expulsión, la salida obligatoria del territorio nacional o el traslado al territorio del estado responsable de examinar su demanda de asilo (art.37, LdA).

9 Aunque la LdA contemple estas cuatro posibilidades de protección internacional, como se observa en la Tabla 5, las opciones c) y d) no son concebidas en la práctica.

10 A este respecto cabe destacar que, como establecido por el art. 26 de la LdA, para que el éxito sea favorable basta que aparezcan indicios suficientes de persecución o de daños graves. Para la protección temporal (opción d), regulada en el Real Decreto 1325/2003, se establecen condiciones diferentes.

El recorrido descrito identifica el procedimiento ordinario de protección internacional. Junto a este, la ley de asilo contempla un procedimiento acelerado en el cual el plazo máximo de instrucción se reduce a 3 meses. La denominada tramitación de urgencia encuentra aplicación en uno de los siguientes casos (art.25, LdA), es decir, cuando la solicitud:
a. parezca manifiestamente fundada
b. haya sido formulada por un solicitante que presente necesidades específicas, especialmente, si es un menor no acompañado
c. plantee exclusivamente cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria;
c. concierne una persona procedente de un país de origen considerado seguro se haya presentado transcurrido el plazo de un mes desde la entrada en territorio Español de manera injustificada
d. en la que incurre alguno de los supuestos de exclusión o de denegación previstos por la Ley de Asilo.

El procedimiento de urgencia encuentra aplicación para todas aquellas solicitudes presentadas en puestos fronterizos; es decir para aquellas presentadas en las fronteras terrestres (Ceuta y Melilla), en los aeropuertos y en los puertos españoles. En estos casos la persona es retenida en dependencias habilitadas en el puesto fronterizo el tiempo necesario para la admisión a trámite de su solicitud.[11] Una vez admitida a trámite la solicitud de protección internacional en frontera, esta goza de los tiempos de instrucción previstos para la tramitación de urgencia (3 meses).

La admisión a trámite de una solicitud en frontera lleva aparejada la autorización a que la persona solicitante pueda entrar en territorio español. Como ilus-

11 El art. 21 de la LdA prevé un plazo de cuatro días hábiles para dictar una resolución de admisión, inadmisión a trámite, o de denegación. Este plazo puede ampliarse a diez días a petición de ACNUR, en aquellos casos en los que el Ministerio de Interior haya alegado para denegar la solicitud que la persona solicitante incurre en algún supuesto de exclusión o de denegación recogido en la Ley de Asilo. En caso de inadmisión o denegación, se abre un plazo de dos días hábiles para solicitar el reexamen de dicha solicitud, a lo que siguen otros dos días hábiles para la resolución del rexamen. El incumplimiento de uno de dichos plazos determinará la tramitación por procedimiento ordinario, así como la autorización de entrada y la permanencia provisional del solicitante.

tra el informe de CEAR para el año 2017 (CEAR 2018[12]), el Juzgado ha remarcado que, desde su admisión a trámite, el solicitante queda amparado por el artículo 5 de la Ley de Extranjería, que reconoce el derecho a circular libremente por el territorio nacional y, por tanto, a elegir lugar de residencia, al tratarse de una persona extranjera que se encuentren en situación de legalidad.
Asimismo, aunque de facto el solicitante se encuentre en territorio español, el procedimiento de urgencia se aplica a las solicitudes presentadas en los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE) (art. 25, LdA).

4. El Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional

El Capítulo III de la LdA sobre "las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional" establece los elementos cardinales del sistema de acogida e integración español, principalmente en sus arts. 30 y 31.

Artículo 30 - Derechos sociales generales

1. Se proporcionará a las personas solicitantes de protección internacional, siempre que carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad, sin perjuicio, en tanto que extranjeros, de lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y en su normativa de desarrollo."
2. Los servicios sociales y de acogida específicamente destinados a las personas solicitantes de protección internacional se determinarán reglamentariamente por el Ministerio competente.
3. Si se comprobara que la persona solicitante dispone de suficientes medios de acuerdo con la normativa vigente, para cubrir los costes inherentes a los servicios y prestaciones reservados a personas que carezcan de recursos económicos, se procederá a la reclamación de su reembolso.

12 CEAR, 2018. Informe 2017 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) "Las personas refugiadas en España y Europa", disponible en:
https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/informe-anual-cear-2017.pdf

Artículo 31 - Acogida de los solicitantes de protección internacional

1. 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 e aquéllos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales. 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 o se encuentre detenida o en las dependencias de un puesto fronterizo.
2. Se adoptarán, con el acuerdo de los interesados, las medidas necesarias para mantener la unidad de la familia, integrada por los miembros enumerados en el artículo 40 de esta Ley, tal y como se encuentre presente en el territorio español, siempre que se reúnan los requisitos que se señalan en la presente Ley.

Sobre la base de este articulado, en los siguientes párrafos se identifican y se revisan los que consideramos como principales elementos caracterizadores del funcionamiento del sistema de asilo en España.

4.1 Concepción abierta del asilo y del refugio

A diferencia de otros países (p.ej. UK), el sistema de acogida e integración español no discrimina entre la condición de solicitantes y la condición de beneficiarios de protección internacional, garantizando a ambos colectivos derechos, servicios y prestaciones substancialmente equiparables: pueden acceder al sistema de acogida e integración tanto quienes han recibido una forma de protección internacional, como quienes la hayan solicitado y estén en espera de resolución.

En la práctica, este segundo grupo de personas incluye a todas aquellas que por lo menos hayan formalizado su solicitud de protección internacional.[13] Esta condición inclusiva hace al sistema español, al menos sobre el papel, uno de los más favorables del entorno europeo. Sin embargo, esta concepción abierta

13 En la última versión publicada del Manual de gestión del sistema de acogida e integración de 2017 (v3.2), documento desarrollado por la DGM y que marca las bases a seguir por todos los actores implicados, se establece que excepcionalmente pueden acceder a las actuaciones del sistema de acogida aquellas personas que tan solo cuentan con la cita para formalizar su solicitud (sin necesidad de la que la solicitud haya sido aceptada a trámite).

del asilo y del refugio queda vinculada a las condiciones económicas de los solicitantes. Como viene establecido por el citado art. 30 es condición necesaria para poder acceder acceso al sistema la falta de medios suficientes para la subsistencia Dicha condición es formalizada a través de una declaración responsable de ingresos económicos del destinatario.[14]

4.2 Atención individualizada

El sistema español parte de la base de que cada persona tiene una serie de necesidades específicas y que por tanto el sistema deberá ajustarse a las mismas. Como establece el primer apartado del artículo 31, los servicios, las ayudas y las prestaciones del programa de acogida deberán adaptarse a lo que requiera el procedimiento de asilo (con esto hacer referencia a casos de especial vulnerabilidad como pueden ser los menores no acompañados) o cuando así sea estipulado por parte de la autoridad competente a la hora de realizar la evaluación del perfil del solicitante.

Esta atención individualizada se concreta a través de dos ejes desarrollados en el marco del sistema (la red estatal de acogida y los recursos complementarios) y se enmarcan en un camino específico de integración (el llamado itinerario de integración):

Los dos ejes del sistema

La acogida y la integración de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional recaen sobre la base de un sistema estatal de acogida que trata de proveer de alojamiento y manutención, por un lado, y, por otro, de prestar una serie de servicios con objeto de mejorar la inserción de estas personas. Esto se lleva a cabo a través de:

1. **La red estatal de acogida.** Esta estructura cuenta por un lado con los centros de migraciones dependientes de la DGM y con los dispositivos de acogida gestionados por entidades sin ánimos de lucro y subvencionados por esta misma dirección. Entre los primeros centros, los de gestión estatal, es posible distinguir entre los cuatro Centros de Acogida a Refugiados (CAR) - con una capacidad en conjunto de 416 plazas y que se encuentran

14 Si el solicitante forma parte de una unidad de convivencia, se computa la suma de las rentas o ingresos de todos los miembros de la unidad.

en Alcobendas (Madrid), Madrid, Mislata (Valencia) y Sevilla - destinados exclusivamente a la acogida de los destinatarios, y dos Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), ubicados en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y con una capacidad de 1212 plazas. Junto a los solicitantes de protección internacional, los CETI reciben también a inmigrantes que acceden de forma irregular al territorio español.En cualquier caso la mayoría de las plazas de acogida son ofrecidas por entidades sin ánimo de lucro en el marco de las subvenciones que la DGM pone a disposición para este fin. Gran parte de los dispositivos son gestionados por tres organizaciones Accem, CEAR y Cruz Roja Española, aunque no son las únicas, como ya hemos visto anteriormente.La asignación de una plaza dentro de la red estatal de acogida – que contaba con una capacidad total de más de 8.000 plazas a finales de 2017 – presta atención específica a aquellas personas en una situación de especial vulnerabilidad.

2. **Los recursos complementarios**. El conjunto de servicios, prestaciones, medidas y acciones para garantizar la acogida y la integración de las personas sujetas a protección internacional es gestionado por las entidades sin ánimo de lucro involucradas en el sistema de acogida e integración. De forma periódica la DGM convoca subvenciones del Programa de Protección Internacional con objeto de financiar acciones que favorezcan la acogida e integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

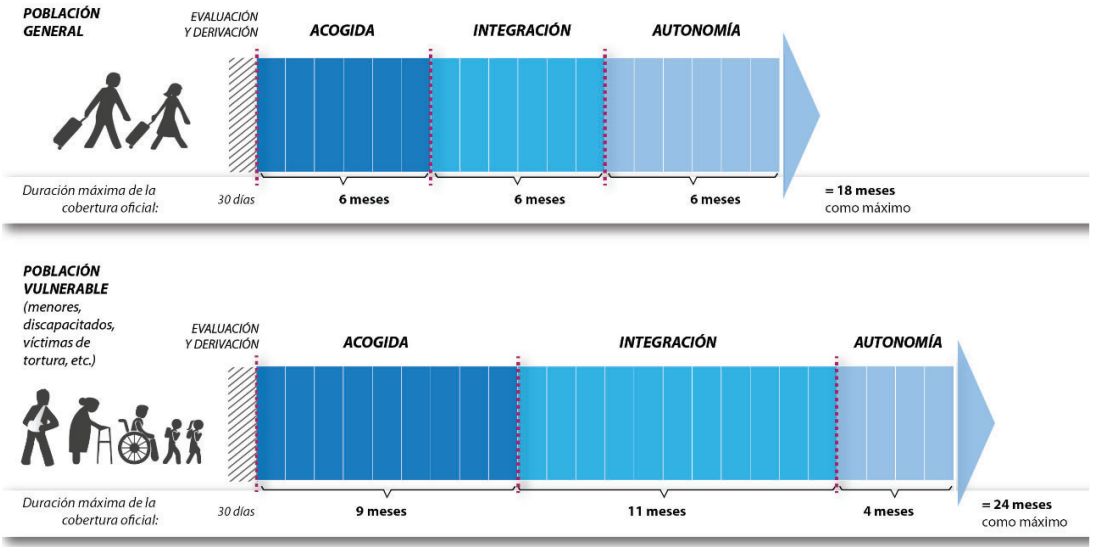
El itinerario de acogida e integración

El carácter individualizado e integral del sistema de acogida e integración toma la forma de un itinerario por fases organizadas en función del grado de autonomía que van adquiriendo los destinatarios. La lógica en fases responde, por un lado, a la necesidad de garantizar una gradual integración del usuario en el contexto socioeconómico nacional y, por otro, a la exigencia de monitorear los proyectos implementados en términos de justificación económica. Por ello, como regla general, está pensando que el destinatario transite gradualmente a través de las tres fases del proceso hasta la adquisición de la plena autonomía.[15]

15 En circunstancias excepcionales, la Unidad de Trabajo Social (UTS) de la Subdirección General de Integración puede determinar derivación directa a 2ª o 3ª fase.

El itinerario se desarrolla a lo largo de 18 meses, ampliables a 24 para las personas en situación de especial vulnerabilidad. La duración de cada fase (6 meses para el itinerario general) es orientativa, puesto que el tiempo efectivo puede variar en función del grado de autonomía que va adquiriendo el destinatario.

Figura 1 – Itinerario de acogida e integración – 2017



Creación: CIDOB - Fuente: Manual de Gestión 2017(v3.2)

Hasta la Versión 3.2 de Julio de 2017 del Manual de Gestión, el itinerario de acogida e integración constaba de 3+1 fases. Como muestra la figura, las tres fases principales vienen precedidas de una etapa inicial, la denominada "Fase 0 - de evaluación y derivación", cuya duración (30 días) no viene calculada en el cómputo general del itinerario y que en principio corresponde a los días que la OAR tiene para aceptar a trámite la solicitud de protección internacional, así como a la asignación de una plaza en el sistema de acogida.

FASE 0 – de Evaluación y Derivación (30 días)

El objetivo de esta fase es la valoración de las necesidades del destinatario y su sucesiva derivación a los recursos que más se adaptan a su perfil. El estudio preliminar del perfil y de las necesidades del destinatario es llevado a cabo por la Unidad de Trabajo Social de la OAR, en colaboración con la entidad a cargo del centro de recepción de los destinatarios en esta fase. La fase 0 fue

introducida en 2014 para solventar el colapso del sistema de gestión de los procedimientos y la gestionan las tres grandes entidades: Accem, CEAR y Cruz Roja. Puesto que el acceso a la red estatal de acogida dependía de la formalización de la solicitud de protección internacional, el incremento de las solitudes empujó a los responsables políticos a introducir una nueva etapa que garantizase un alojamiento provisional a aquellas personas en espera de formalizar su demanda de protección internacional y que, por lo tanto, quedaban excluidas del acceso al sistema de fases. En la misma línea, en septiembre de 2015 el Real Decreto 816/2015[16] incrementaba la capacidad operativa de la fase 0, ampliando los recursos disponibles, ratificando la posibilidad de alojar solicitantes de protección internacional en albergues, hostales y hoteles.

Fase 1 - Acogida temporal (6 meses)

La Fase 1, de estancia temporal, consiste en la acogida de los destinatarios en uno de los cuatro CAR o en uno de los dispositivos gestionado por las entidades. La mayoría de las plazas disponibles en los dispositivos se concentra en esta fase donde, de media, los usuarios permanecen 6 meses.

Esta primera acogida pretende cubrir las necesidades básicas del destinatario y acompañarle en la gradual adquisición de aquellas habilidades que le permitan cierto grado de autonomía, facilitando la salida del centro y el pasaje a la siguiente etapa. Aparte de alojamiento y la manutención que facilita el centro de acogida, el sistema prevé que el destinatario reciba atención social, psicológica, asesoramiento legal, servicio de intérprete y traducción, junto con otras actividades formativas de diferente índole.

Fase 2 – Integración (6 meses)

Finalizada la estancia en el dispositivo de acogida, empieza la fase "de integración", pensada para promover una mayor autonomía e independencia del destinatario. Esta fase se centra en la provisión de medidas de intervención social y en la provisión de ayudas económicas con el fin de garantizar la progresiva incorporación del destinatario en el entorno socio-económico de la provincia en que se encuentra. Entre las medidas dispensadas destacan el apoyo para gestiones administrativas (empadronamiento, cobertura sanitaria, etc.), para acceder al sistema educativo (escolarización, homologaciones de títulos, etc.), el acompañamiento en la búsqueda de vivienda y la provisión de actividades de inserción laboral. En esta fase el destinatario recibe presentaciones económicas ajustadas a su necesidad concreta.

16 Más allá de un incremento de la capacidad de la fase "0", el objetivo central de dicha medida era ampliar el número de plazas en el sistema de acogida e integración mediante subvención nominativa.

Fase 3 – Autonomía (6 meses)

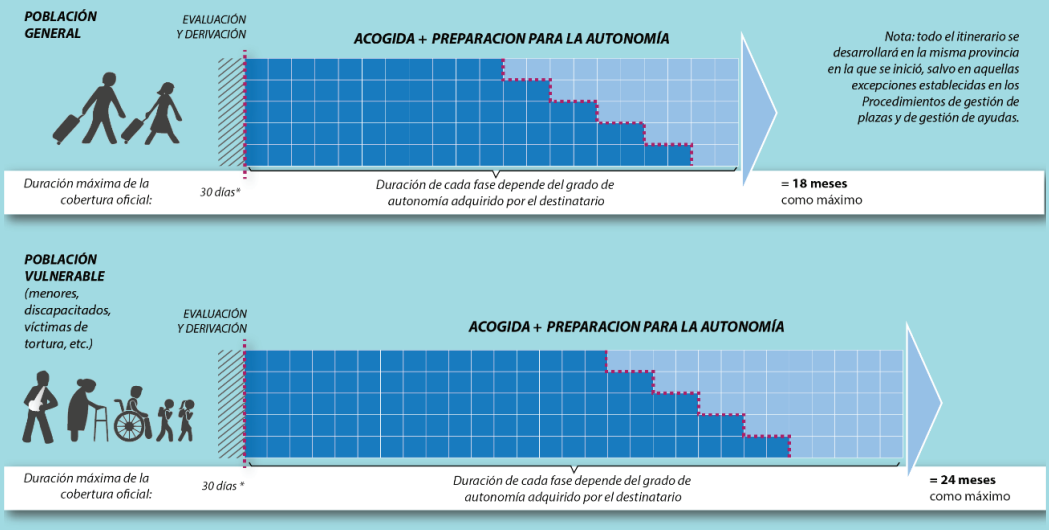
La fase de autonomía cierra el itinerario del destinatario. Llegado a esta etapa del proceso el solicitante o beneficiario de protección internacional se considera haber logrado un suficiente nivel de integración y el apoyo estatal se reduce a medidas de asistencias esporádicas.

Salvo excepciones, todo el itinerario de acogida e integración tiene su desarrollo en la provincia en la que se encuentra el centro de acogida de la fase 1. El itinerario está sujeto a un método de seguimiento que contempla estadísticas, informes y herramientas informáticas. Entre ellas se distinguen el Sistema de Información sobre Programas para Refugiados, Inmigrantes y Solicitantes de Asilo (SIRIA), que representa el sistema central de información y seguimiento del itinerario, y la aplicación I3L, para el registro y el control de todas las acciones relacionadas con la inserción laboral que se realizan dentro del itinerario.

Itinerario de acogida e integración – 2018

Las dificultades que caracterizaban el itinerario de integración – sobre todo de cara a la búsqueda de una vivienda y de un empleo en el paso de primera a segunda fase – han llevado a una reorganización de las fases. Dicha reorganización, que empezó de facto a finales de 2017, fue formalizada a finales de 2018 y recogida en la última versión del Manual de gestión (v3.3), como ilustra la figura 2.

Figura 2 – Itinerario de acogida e integración – 2018



Creación: CIDOB - Fuente: Manual de gestión 2018(v3.3)

4.3 Modelo de Gobernanza y financiación

El sistema de acogida e integración se erige sobre una colaboración público-privada en la cual el estado central se ocupa principalmente de diseñar y costear el sistema, y el sector privado, básicamente entidades sin ánimo de lucro, se dedican a implementarlo, a excepción de la acogida en los CAR. Dentro de la administración pública es la DGM, de la Secretaría General de Migraciones (Ministerio de Empleo y Seguridad Social), el órgano encomendado al desarrollo y a la gestión del sistema. A parte de la directa responsabilidad sobre los centros de acogida de gestión estatal (CAR), esta Dirección se encarga de definir las prioridades de actuaciones para los actores del tercer sector que intervienen, proporcionarles los recursos financieros para realizar dichas actuaciones, y monitorear la eficacia y la eficiencia de la implementación del sistema.

Hasta el año 2017 las acciones de las entidades estaban financiadas a través de convocatorias periódicas de subvenciones de los presupuestos de la Secretaría General de Migraciones. En términos generales estas subvenciones financiaban: programas que favorezcan la acogida e integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, programas de equipamiento y adaptación de inmuebles destinados a dispositivos de acogida de las entidades, y actuaciones para la asistencia socio sanitaria en los CETI. Cada año la Secretaría General de Migraciones ha definido las áreas prioritarias para las cuales las entidades pueden pedir financiación. Cada prioridad cuenta con un presupuesto específico y, en algunos casos, recibe cofinanciación del FAMI y del FSE a través del Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social. De acuerdo con lo dispuesto en la Orden ESS/109/2017cada proyecto solicitado implica un compromiso mínimo de financiación propia, por parte de la entidad del 0,25% del coste total del proyecto.

En la convocatoria de 2017, así como en la de 2018, la convocatoria de la Secretaría General de Migraciones identificaba cinco prioridades. Como norma general[17] cada entidad únicamente puede solicitar financiación para un proyecto por cada prioridad.

17 Dicha norma general no aplica a los proyectos para la Prioridad III, en la que se puede presentar un proyecto por cada una de las líneas de trabajo

- Prioridad I – Proyectos dirigidos a la creación y mantenimiento de dispositivos de acogida y al desarrollo de itinerarios de integración para personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Estos proyectos están financiados exclusivamente por los Presupuestos Generales del Estado.

- Prioridad II – Proyectos, cofinanciados por el FAMI, que facilitan la atención socio-sanitaria en los CETI de Ceuta y Melilla.

- Prioridad III – Proyectos, cofinanciados por el FAMI, dirigidos a la sensibilización, formación de profesionales y acogida de grupo específicos.

- Prioridad IV – Proyectos de equipamiento y adaptación de inmuebles, cofinanciados por el FAMI. El objeto de estos proyectos es el apoyo a la adquisición de recursos materiales adecuados para el funcionamiento o la adaptación de los dispositivos de acogida de las entidades, de las oficinas necesarias para la gestión de los mencionados dispositivos y de las oficinas donde se prestan las actuaciones dirigidas a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional previstas en el sistema de acogida e integración.

- Prioridad V. Proyectos de empleo cofinanciados por el FSE. El objeto de esta prioridad es desarrollar itinerarios integrados de inserción laboral individualizados destinados a personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, del estatuto de apátrida y de protección temporal, así como impulsar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, evitar la producción en el ámbito laboral de conductas xenófobas y fomentar la diversidad en el ámbito empresarial.

La última convocatoria, publicada en el 2018, extiende la duración de los proyectos más allá de un solo año y establece mecanismos de financiación para tres años, según el siguiente esquema presupuestario.

Tabla 8 - Convocatoria subvenciones 2018 – 2020 (valores en euros)

	2018	2019	2020
Total	215.976.000	39.558.000	13.186.000
Prioridad I	191.776.000	35.958.000	11.986.000
Prioridad II	6.400.000	1.200.000	400.000
Prioridad III			
Prioridad IV	5.000.000	-	-
Prioridad V	12.800.000	2.400.000	800.000

Fuente: Ministerio De Trabajo, Migraciones Y Seguridad Social, 2018[18]

5. Las dimensiones claves de la acogida y la integración

La presente sección analiza el sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional partiendo de una concepción de la integración como un proceso multidimensional que ocurre en varios dominios. Este marco conceptual, parte de la clasificación realizada por Entzinger (2000)[19] cuando define un modelo multidimensional para medir la integración de los inmigrantes. Este autor distingue tres macro-ámbitos en el proceso de acomodación: i) el ámbito legal, ii) el ámbito socioeconómico y iii) el ámbito sociocultural.

5.1 Ámbito legal

Este ámbito captura la medida en que las personas inmigrantes son reconocidas como miembros de la comunidad política en términos de estatus y, a su vez, incluye tres áreas/dimensiones específicas que interesan al proceso de integración: residencia, nacionalidad y reunificación familiar.

18 Ministerio De Trabajo, Migraciones Y Seguridad Social. 2018. Resolución de 07 de agosto de 2018 de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria por la que se publica el crédito disponible y la distribución definitiva de los créditos de la convocatoria de subvenciones en el área de protección internacional y para la atención sociosanitaria en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta y Melilla, realizada por Resolución de 25 de abril de 2018 de la Dirección general de Migraciones. Disponible en: http://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatoria/396163

19 Entzinger, Han (2000) "The Dynamics of Integration Policies: A Multidimensional Model", en R. Koopmans y P. Statham (eds), Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives. Oxford: Oxford University Press, pp. 97-118.

Residencia

El art. 36 de la LdA establece que la concesión de algunas formas de protección internacional implica la autorización de residencia en los términos que establece la Ley de Extranjería (LOE 4/2000). El proceso tiene carácter automático: en el momento en que se reconoce la protección internacional es otorgado un permiso de larga estancia (5 años) para refugiados y beneficiarios de protección subsidiara, y de un permiso de estancia de 1 año para los beneficiarios de protección temporal (renovable automáticamente para otro año).[20] Este marco normativo no prevé canales preferenciales ni condiciones favorables para las personas en situación de especial vulnerabilidad, para las cuales se aplican las mismas condiciones establecidas por el citado art. 36.

Durante el proceso de adquisición de la residencia, la persona interesada puede contar con un servicio de asistencia legal proporcionado por las entidades sin ánimo de lucro involucradas en el sistema de acogida e integración. En el año 2016, última fecha para la cual hay datos accesibles, el presupuesto destinado por la DGM para este servicio fue de 1.978.724,43 de euros, 1.506.631,90 de los cuales provenían del Presupuesto General de Estado y los otros 472.092,52 euros del FAMI y del FSE.

Conforme a la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración (LOEx 4/2000), el cese de la condición de refugiado no impide la continuación de la residencia en España. A estos efectos se tiene en cuenta el período de tiempo que la persona interesada haya residido legalmente en el país (art. 42 LdA). En caso de resoluciones negativas o de no admisión a trámite de la petición de protección internacional la LdA (art. 37) prevé, según corresponda, el retorno, la devolución, la expulsión, la salida obligatoria del territorio español o el traslado al territorio del estado responsable del examen de la demanda de protección internacional.[21] A este respecto la LOEx dispone de algunas excepciones, en las cuales la persona interesada tiene garantizado el derecho a residir en el país, estas son: i) cuando la persona reúne los requisitos necesarios para

20 En cuanto a la concesión del permiso de estancia de 1 año para los beneficiarios de protección temporal, cabe destacar la diferencia significativa entre el dictamen normativo y la praxis administrativa. Como demuestran los datos mencionados en la práctica dicha tipología de permiso no se está concediendo.

21 Las devoluciones a países responsables de la evaluación de la demanda de protección internacional tiene su base en la Reglamento (EU) No 604/2013 de la Unión Europea que determina los criterios por los cuales un estado miembro puede devolver a otro estado miembro a un solicitante de protección internacional para que sea este segundo quien evalúe la solicitud. Es el conocido como Reglamento de Dublín III.

permanecer en España en situación de estancia o residencia, o ii) en caso se le haya reconocido la estancia por razones humanitarias. Este último caso previsto por la LOE que comporta el reconocimiento de una autorización de residencia temporal (1 año), no se ve reflejado en la práctica. La concesión de permisos de residencia temporal por razones humanitarias no se ha aplicado, a pesar de existir un Real Decreto específico en el marco normativo vigente.

Nacionalidad

La regulación sobre nacionalidad española, tal y como se introdujo en la reforma de 1990 de la Ley 51/1982 que regula la materia, prevé un supuesto específico de acceso a la nacionalidad para refugiados vía ius domicili. La diferencia sustancial respecto al régimen establecido para el resto de la población extranjera concierne al requisito de la residencia legal en el país. Así, para los refugiados el requisito general de 10 años se ve reducido a los 5 años. Trascurridos 5 años desde la admisión a trámite la persona que goza de estatuto de refugiado puede solicitar la nacionalidad española. Para su adquisición, análogamente a cuanto está previsto para el resto de los extranjeros, el interesado debe aprobar los correspondientes exámenes de castellano y de integración cívica (introducidos por la Ley 19/2015). Iguales condiciones tienen las segundas generaciones: tanto los hijos de refugiados como los hijos de extranjeros que no gozan de protección internacional nacidos en territorio español podrán solicitar la nacionalidad española trascurrido un año desde su nacimiento.

En el pasado, el proceso de tramitación y resolución de las demandas de naturalización ha resultado largo y complejo, en varios casos con demoras de varios años tras la petición formal para poder obtener la condición de nacional. A lo largo de la última década han sido numerosas las denuncias y las protestas de los colectivos extranjeros, del tercer sector y de expertos y académicos. La reforma administrativa que se produjo en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil de 2015, que entre otras cosas introdujo las pruebas de idioma y de integración cívica, apuntó a solucionar dicho problema. Efectivamente desde entonces los plazos para los procedimientos de naturalización se han reducido notablemente, aunque a menudo siguen superando el plazo de 1 año establecido por el Real Decreto 1004/2015.

Reunificación familiar

Partiendo de lo establecido en el marco de la Unión Europea en materia de reunificación familiar, entre ellas la Directiva 2003/86/CE, la LdA pone en el centro de su regulación el principio de unidad familiar. Es en el Titulo III "de la unidad familiar de las personas beneficiarias de protección internacional" donde el legislador español adopta una concepción amplia de familia, que va más allá del concepto de familia nuclear presente en el marco jurídico de extranjería. A fin de proteger la unidad familiar, la ley de asilo identifica dos caminos alternativos: i) la extensión familiar (art.40) y ii) la reagrupación familiar (art.41).

El primer caso (art.40) prevé la extensión de la protección internacional para los integrantes de la unidad familiar de las personas solicitantes o protegidas. En el contexto del asilo y el refugio el abanico de posibles beneficiarios se amplía para incluir i) los ascendientes en primer grado que acreditan la dependencia, ii) los descendientes en primer grado menores de edad, iii) el cónyuge o la persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia, iv) la persona adulta que sea responsable del beneficiario de protección internacional y v) otros miembros de la familia siempre que resulten establecida la dependencia y la convivencia previa en el país de origen. A estos familiares el artículo 39 de la LdA les reconoce el derecho a la residencia provisional durante el proceso de resolución de la demanda de protección internacional presentada por el solicitante; autorización que queda condicionada al éxito favorable de la resolución.

La resolución por la que se acuerde la concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria por extensión familiar, tramitada por la OAR, conlleva para los beneficiarios los efectos previstos en el artículo 36 de la LdA, es decir el otorgamiento de los mismos derechos, prestaciones y servicios (de acogida e integración) que una persona beneficiaria de protección internacional. A este respecto cabe destacar que el estatus – y así las prestaciones recibidas – del familiar reunificado permanecen dependiente del estatus del solicitante.
Junto a ello, la ley incorporar un procedimiento especial y preferente de reagrupación familiar (art. 41) que garantiza el derecho a la vida en familia de las personas beneficiarias de protección internacional amparado en las previsiones de la Directiva 2003/86/CE. Este segundo procedimiento se configura como alternativa a la extensión familiar y pretende garantizar un régimen de residencia y prestaciones que permitan el mantenimiento de la unidad familiar

en condiciones óptimas, también para aquellos familiares que no requieren protección internacional. La resolución por la que se acuerde la reagrupación familiar implicará la concesión de autorización de residencia y, en su caso, de trabajo, de análoga validez a la de la persona a la que ha sido otorgada la protección.

En ambos supuestos (art. 40 y 41) el marco normativo de asilo prevé condiciones más favorables a la modalidad de reagrupación familiar prevista por el ordenamiento general de extranjería. La LdA no establece límites temporales ni requisitos específicos que, al contrario, aplican para los nacionales de terceros países interesados por el régimen de extranjería. Sin embargo, este canal de garantía y protección de la unidad familiar resulta imposibilitado en la práctica por la falta de un Reglamento de aplicación de la LdA, que de acuerdo con el artículo 41 deberá ser esta norma quien deberá desarrollar y garantizar este derecho.

La extensión familiar de la protección internacional presenta otras dificultades. Entre ella destacan, por un lado, la demora de los procedimientos (que pasan enteramente por la red de embajadas y pueden tardar más de dos años) y, por otro, la dificultad para demostrar la dependencia económica de los ascendentes y descendientes (menores de edad). El trabajo de campo ha revelado que en la práctica se dan casos en los cuales la presencia en el país de origen de hermanos/hermanas del descendiente menor de edad, ha sido considerada condición suficiente para rechazar el reconocimiento de la dependencia, y así del derecho a la extensión familiar de la protección internacional. Otro problema crucial concierne al procedimiento de comprobación de los lazos familiares. El servicio, financiado por el estado central y llevado a cabo por ONG o instituciones internacionales, es largo y complejo y en la mayoría de los casos produce resoluciones negativas.

En ausencia de registro de familia o del certificado de nacimiento, la normativa prevé la posibilidad de realizar un análisis de ADN. A este respecto, el 13 de octubre de 2014, fue aprobado un acuerdo interministerial (Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados) para un nuevo protocolo que regula la praxis de las pruebas de ADN para menores no acompañados. En lo que concierne a los adultos que les

acompañan la práctica es llevada a cabo en varios casos – como establecido en el apartado segundo del Protocolo Marco. Estos problemas se reflejan en los datos empíricos: al 1 de enero de 2017 un total de 270 resoluciones de extensión familiar habían sido resueltas, 104 de las cuales (38,5%) de forma negativa.

Finalmente, hay que resaltar la escasez de recursos económicos y de personal dedicados a este ámbito de actuación, que impide llegar a todo el conjunto de familiares interesados por la protección, cuyas necesidades acaban siendo satisfechas de forma parcial.

5.2 Ámbito socioeconómico

El ámbito socioeconómico concierne a la posición de la persona inmigrante en las estructuras socioeconómicas del país de destino e incluye las áreas de trabajo, educación, vivienda, sanidad y, en términos generales, de las prestaciones del estado de bienestar.

Empleo y formación profesional

La LdA (art. 36) asegura a los solicitantes y beneficiarios de protección internacional acceso al empleo y a los servicios y programas de formación profesional en igualdad de condiciones que los nacionales españoles. Será el ordenamiento general en materia de empleo en el que se enmarque la regulación sobre asilo, destacando una importante excepción en lo que respecta al acceso al sector público. Mientras que en el acceso al sector privado los solicitantes y beneficiarios de protección internacional – así como el resto de los nacionales de terceros países – gozan de derechos y condiciones iguales a los nacionales, en el empleo público este colectivo sufre importantes limitaciones. De acuerdo a lo establecido por el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007), y su decreto de aprobación (Real Decreto Legislativo 5/2015), España limita la incorporación profesional de la población activa extranjera no comunitaria a la categoría de "personal laboral" (art.36), excluyéndolos de las categorías de funcionarios de carrera, funcionarios interinos o personal eventual. A este respecto cabe mencionar que si bien la normativa española recoge medidas y políticas especiales dirigidas a grupos específicos que sufren algún tipo de discriminación o que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, los solicitantes y beneficiarios de protección internacional quedan excluidos de dicha categoría.

A pesar de un marco normativo favorable para el acceso al empleo y a la formación profesional, la realidad, para los solicitantes y beneficiarios de protección internacional, es que existen importantes obstáculos. Cabe recordar que el documento que reconoce la admisión a trámite de la solicitud y que tiene una validez de 6 meses, la denominada tarjeta roja, no otorga la autorización a trabajar. Esta llega con la primera renovación de dicha tarjeta. Dicho de otro modo, los solicitantes de asilo solamente pueden acceder al mercado laboral después de 6 meses de la admisión a trámite. En cualquier caso el trabajo de campo realizado muestra que teniendo en cuanta la larga espera para la formalización de la demanda, sumado a retrasos en esta primera renovación, son muchos los casos en los que la persona acaba accediendo al mercado laboral después de más de un año desde su llegada a territorio español.

Una vez más cabe recordar también que todos los servicios y ayudas para la formación laboral y la búsqueda de empleo quedan reservados de forma exclusiva a los solicitantes y beneficiarios incluidos en el sistema de acogida. Cada persona de este colectivo recibe una cantidad máxima de 1.364,31€ para cursos de formación ocupacional y reciclaje profesional, otros 1.364,31€ para cursos de preformación (p.ej. alfabetización informática o aprendizaje del idioma), una cuota de 250€ para materiales y, adicionalmente, otras ayudas variables según necesidades específicas (p.ej. transporte). En la mayoría de los casos, los cursos de formación e inserción laboral son impartidos por las ONG involucradas en el sistema de acogida e integración; algunas veces dichos servicios son subcontratados o, en otros casos, las personas incluidas en el sistema reciben financiación para atender cursos en centros externos.

A este respecto cabe destacar la relevancia del programa estatal “Red Ariadna”, cofinanciado por el Ministerio de Empleo y el Fondo Social Europeo, e implementado por varias entidades del tercer sector en diferentes provincias españolas. Este programa refuerza las acciones que las entidades desarrollan en materia de inserción social y laboral. A través de la articulación de un dispositivo de integración sociolaboral, el programa pone en marcha acciones tendentes a la integración en el mercado de trabajo, a través del desarrollo de itinerarios integrales e individualizados de inserción laboral para solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Asimismo, el programa proporciona herramientas para la búsqueda de empleo y la inserción laboral, contempla

acciones de formación y sensibilización social, y prevé el trabajo en red con otras entidades para el intercambio de información y buenas prácticas. En el año 2016 el conjunto de proyectos de inserción laboral llevados a cabos por las ONG involucradas en la acogida e integración recibió una financiación de 1.950.877,15€ provenientes de fondos europeos.

Como veremos para el caso de la vivienda, el presupuesto estatal resulta insuficiente para atender las necesidades de los solicitantes de asilo y beneficiarios. A los problemas relativos a la carencia de recursos económicos se suman otros factores que dificultan la inserción laboral, como los problemas para conseguir la homologación de los títulos y el reconocimiento de las competencias laborales, barreras administrativas que dificultan la obtención de la documentación necesaria para acceder a los cursos de formación (p.ej. tasas, plazos de solicitud, pruebas de admisión), dificultades con el idioma o el rechazo debido a estereotipos y prejuicios por parte de los empleadores. Todo ello retrasa incluso varios años la posibilidad de solicitantes y beneficiarios de optar a un puesto de trabajo acorde con su formación y sus expectativas.

Finalmente, el hecho que tanto el marco normativo en materia laboral como el que regula la acreditación de formación y cualificaciones previas no distinga al colectivo formado por solicitantes y beneficiarios de protección internacional del resto de población, dificulta aún más las posibilidades de encontrar un trabajo dadas las especificidades que tienen como colectivo. Además, la falta de coordinación entre los distintos niveles administrativos encargados de la inserción laboral en el ámbito del asilo y del refugio y la carencia de una estrategia integral de sensibilización sobre las dificultades específicas que tiene dicho colectivo, complica ulteriormente la posibilidad de solicitantes y refugiados de optar a un puesto de trabajo acorde con su formación y sus expectativas.

Educación

El sistema educativo nacional sigue el mismo enfoque universal que el acceso al mercado de trabajo. Por ello, tantos los menores no acompañados al amparo de la protección internacional, como los hijos de refugiados y solicitantes de asilo gozan de acceso a la educación en las mismas condiciones que los nacionales españoles. Dicho esto, el ordenamiento nacional encuentra diferencias prácticas en cada región puesto que la educación es competencia autonómica.

Dadas las importantes diferencias entre regiones, una valoración del ámbito educativo en el contexto del asilo y del refugio no puede prescindir de un análisis comparado y en profundidad de los contextos regionales; estudio que, lamentablemente, está fuera del alcance del presente informe.

Aunque limitado en este sentido, el trabajo de campo proporciona igualmente observaciones interesantes acerca de algunos problemas cruciales de acceso al sistema educativo. Ante todo, cabe remarcar la falta de un enfoque específico dedicado al conjunto de refugiados y solicitantes de asilo; también en este ámbito, el planteamiento universal de igualdad de trato se traduce en la práctica en obstáculos especialmente gravosos para este colectivo. Una preocupación que se hace aún más relevante y dramática para aquellos niños y niñas que, dentro del grupo de solicitantes o beneficiarios de protección internacional, se encuentran en condición de especial vulnerabilidad. La segunda observación remite al acceso educativo en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI). Como denuncian varias entidades del tercer sector y de organizaciones internacionales, en estos establecimientos situados en Ceuta y Melilla son varios los casos de menores solicitantes de asilo o hijos de solicitantes que no tienes acceso a algún tipo de educación.[22] El estado de saturación en que se encuentran estos centros y la falta de recursos humanos impiden atender a las necesidades educativas de los menores que ahí residen. Para muchos menores la demora para acceder a la educación puede durar varios meses. Este problema resulta especialmente crítico durante la así llamada fase 0, un etapa que debería concluirse en el plazo de un mes pero que en la práctica puede alargarse hasta 6 meses, un periodo de tiempo durante el cual los menores no pueden acceder a la escolarización.

Finalmente, en cuanto a la educación superior cabe remarcar los problemas relativos al reconocimiento de las cualificaciones y de los estudios previos, así como a los altos costes de matriculación (iguales para todo el conjunto de población) que dificultan el acceso a ese tramo formativo para solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

22 Cabe mencionar que los CETI, como dispositivos de permanencia provisional de extranjeros, estaban reconocidos teóricamente como parte de la red estatal de acogida hasta finales de 2018 (Manual de Gestión v3.2). El nuevo Manual de Gestión (v3.3), de noviembre 2018, los sitúa al margen de la red y por tanto quedarían excluidos de la Directiva de Acogida.

Vivienda

La LdA, en su artículo 36, garantiza a los beneficiarios de protección internacional libertad de circulación y acceso a la vivienda (tanto en el sector público como en el privado) en las mismas condiciones (en términos de acceso a prestaciones y ayudas) que los nacionales españoles. Sin embargo, en la práctica el derecho a la libre circulación se ve limitado por la rigidez que conlleva el permanecer obligatoriamente en la misma provincia de derivación para completar el itinerario de integración, según lo establecido por el procedimiento de acogida e integración. Dicho de otra manera, una vez que a la persona solicitante o beneficiaria de protección internacional se le ha asignado una plaza dentro del sistema, si quiere seguir disfrutando de los servicios y las ayudas económicas previstas por el mismo, tiene que permanecer físicamente en esa provincia concreta, salvo contadas excepciones y previa autorización del Ministerio.

De igual forma las plazas ofrecidas en la primera fase son insuficientes si se comparan con el número de personas solicitantes, lo que lleva en ocasiones a poner en marcha soluciones improvisadas. Esto se traduce en que aparezcan casos en los que las viviendas ofrecidas se encuentran en situación de extremada precariedad, especialmente en la fase 1, o en el que directamente parte del colectivo no puede acceder a ningún tipo de alojamiento.

Sin embargo, para las personas incluidas en el sistema de acogida e integración, el momento más crítico surge al terminar la primera fase del dispositivo de acogida. Es en el paso a segunda fase en el que estos solicitantes y beneficiarios de protección internacional se enfrentan a las dificultades estructurales del contexto español. El acceso a las oportunidades de propiedad estatal es muy limitado debido a la escasa disponibilidad de vivienda pública en el país (entre las menores a nivel europeo). La ausencia y/o la opacidad de datos oficiales dificultan cálculos precisos, pero se estima que el parque de vivienda pública en España representa alrededor del 1,5% del total del parque nacional. La búsqueda en el mercado privado representa la única opción para buena parte del colectivo. También en este caso el trabajo de campo ha evidenciado problemas cruciales, que van desde las dificultades con el idioma, a los obstáculos normativos para acceder a un contrato de arrendamiento, pasando por actitudes xenófobas por parte de los arrendatarios.

A esto se añade la escasa disponibilidad de recursos económicos para hacer frente a los precios de alquileres. En el año 2016, última fecha para la cual hay datos accesibles, el presupuesto para servicios y ayudas en este ámbito, destinado por la DGM fue de 17.725.904,58€, de los cuales la gran mayoría (16.568.210,39 €) provienen del Fondo de Asilo, Migración e Integración y del Fondo Social Europeo, y los restantes (1.157.694,19€) lo hacen de los Presupuestos Generales del Estado. Un presupuesto que, como surge del análisis empírico, resulta insuficiente para atender las necesidades del colectivo solicitante o beneficiario de protección internacional. Las dificultades económicas para acceder al alquiler en el mercado privado resultan particularmente visibles en las grandes ciudades, como Barcelona o Madrid, donde se concentran la mayoría de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional y donde, al mismo tiempo, se han registrados las subidas más significativas del precio de los alquileres. Estas limitaciones de recursos ofrecidos han llevado que, en muchas ocasiones, las personas refugiadas y solicitantes de asilo solo puedan acceder al alquiler de habitaciones en viviendas compartidas.

El importante trabajo realizado por las ONG involucradas en el sistema de acogida e integración no consigue proporcionar un servicio adecuado para atender las necesidades de una demanda en constante aumento. La falta de una estrategia sistemática a nivel estatal para abordar este problema, la carencia de un servicio y de un organismo estatal especializados en el ámbito de la vivienda y la escasa coordinación entre los actores públicos y privados de diferentes niveles, convierten el acceso a la vivienda en uno de los problemas cruciales de la integración para los refugiados.

Acceso al estado de bienestar: sanidad y seguridad social

El artículo 36 de la LdA garantiza a los beneficiarios de protección internacional el acceso a la asistencia sanitaria (mismas prestaciones y servicios) en las mismas condiciones que los españoles. El sistema prevé medidas específicas para grupos vulnerables, como servicios de pediatría y asistencia específica para menores, asistencia para el embarazo y el parto para las mujeres, asistencia para personas con discapacidades físicas o psíquicas, servicios de cuidados para personas mayores así como atención psicológica y psiquiátrica dedicada a adultos y menores víctimas de traumas. Sobre este último caso, el de los menores que han sido víctimas de conflictos armados, así como de cualquier

otra forma de abuso, el artículo 47 de la LdA hace un especial énfasis. Junto a las disposiciones normativas, el sistema de acogida e integración prevé la provisión sistemática e individualizada de información médica y sobre el acceso y la utilización de los servicios sanitarios; incluyendo también un servicio de interpretación gratuito.

En la práctica, también esta área de integración presenta numerosos inconvenientes. La falta de recursos, tanto presupuestarios como de personal disponible, impide una correcta puesta en marcha de los servicios previstos. A esto se añaden además relevantes problemas administrativos, como los retrasos para la adquisición de los documentos identificativos que dan acceso a los servicios sanitarios. Excepto para las solicitudes presentadas en contadas provincias (como es el caso de Madrid, donde en términos generales proceden con celeridad) el otorgamiento de dicha documentación puede tardar varios meses, lo que retrasa de facto el acceso al sistema sanitario.

Análogas consideraciones se pueden plantear respecto a la seguridad social. El enfoque del legislador español apunta también en este caso a una protección universal garantizada a toda la población sin tener en consideración la nacionalidad. En este sentido los solicitantes y beneficiarios de protección internacional pueden contar, al igual que el resto de la población extranjera residente, con el acceso a un amplio abanico de prestaciones (p.ej. subsidio de desempleo, pensiones por jubilación y por incapacidad, indemnización por invalidez, prestaciones familiares, etc.). Sin embargo, también estos derechos sociales resultan significativamente limitados por las barreras administrativas (que en ocasiones es consecuencia de la falta de recursos económicos). Como sucede en el acceso a la sanidad, beneficiarse de las prestaciones sociales resulta negativamente afectado ante los retrasos de los procedimientos burocráticos relativos a la adquisición de la residencia. Dichos obstáculos administrativos que afectan al conjunto de la población extranjera, lo hacen de forma más intensa a refugiados y demandantes de asilo dadas sus condiciones de extrema precariedad.

Es este sentido, resulta evidente la necesidad de una reflexión general sobre el planteamiento de sistema. El enfoque universal compartido tanto por el sistema sanitario nacional como por el sistema de la seguridad social se tra-

duce en dinámicas excluyentes para los colectivos más desfavorecidos, como el compuesto por solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Análogamente parece evidente la necesidad de una mayor coordinación entre los distintos actores públicos responsables de proporcionar atención sanitaria y prestaciones sociales. La descentralización del sistema en estos ámbitos, de competencia autonómica, combinado con la escasa coordinación horizontal de estos actores se traduce en una fragmentación y descoordinación de los servicios prestados.

El mercado a la vivienda en España

El artículo 47 de la Constitución Española reconoce el derecho fundamental a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y encarga a los poderes públicos la promoción de este derecho y la regulación del uso del suelo en favor del interés general para impedir la especulación. Sin embargo, durante los últimos años, el crecimiento continuado del precio de la vivienda, así como el estancamiento salarial, la precariedad laboral y el elevado nivel de desempleo, han extendido los problemas de polarización y segregación en el acceso y en las condiciones de vivienda, que afectan sobre todo a los colectivos más vulnerables como los trabajadores parados y precarios, los jóvenes, las familias monoparentales y la población inmigrante.

Este contexto actual de difícil acceso a la vivienda y de precariedad habitacional para amplios sectores de la sociedad española es consecuencia directa del modelo inmobiliario español que se desarrolló desde mediado de los años 1990. En este sentido, el ciclo de crecimiento de 1995-2007 asentó como principales motores económicos del país la demanda doméstica y los sectores turístico e inmobiliario. En concreto, el mercado de la vivienda encontró una coyuntura financiera y política especialmente favorable al fomento de la construcción y a la compra de vivienda en régimen de propiedad. Los bajos tipos de interés y los mecanismos de incentivación fiscal promovidos por las administraciones públicas facilitaron la expansión del crédito y el endeudamiento personal y familiar, principalmente en forma de deuda hipotecaria, a la vez que las políticas urbanísticas disponían una gran cantidad de suelo a urbanización y liquidaban las pocas viviendas de protección oficial existentes. Otro factor importante que explica el aumento de las necesidades de vivienda en este periodo fue el incremento acentuado de la población, en parte causado por la llegada de nuevas olas migratorias, que reforzó la gran expansión de los centros urbanos que venía dándose desde los años 1960 y 1970.

La situación cambió de forma drástica entre 2008 y 2009, cuando las dificultades para acceder al crédito derivadas de la crisis financiera mundial, conjuntamente con la destrucción acelerada de puestos de trabajo (casi un millón en dos años), la elevada inflación y el descenso de los sueldos, llevaron a una caída drástica de la demanda de vivienda y propiciaron el estallido de la burbuja inmobiliaria que se gestaba desde los años 1990. Así, por ejemplo, se calcula que en 2009 había unas 700.000 viviendas de nueva construcción vacías repartidas de forma desigual por el territorio. A pesar de ello, en ese mismo año se dispararon hasta 93.000 el número de ejecuciones hipotecarias y hasta 35.000 los desahucios por impago de hipoteca o alquiler.

En la actualidad, una década después del inicio de esta crisis, la situación del mercado inmobiliario viene marcada, por un lado, por un exceso de oferta que, tanto por su ubicación como por su escasa calidad, no se adecua a las necesidades de la población, y por otro, por un nuevo encarecimiento de la vivienda a pesar del estancamiento salarial y del crecimiento de la precariedad laboral. Según datos recientes publicados por el Banco de España, en el segundo trimestre de 2018 el esfuerzo financiero anual de un hogar para adquirir una vivienda ha llegado al 32,1%, es decir, un hogar tiene que dedicar casi un tercio de su renta anual disponible para poder financiar la compra de una vivienda. La situación es aún más acentuada en el caso de los nuevos alquileres, el precio de los cuales supone ya más del 40,4% de los ingresos de los hogares según datos del Instituto Nacional de Estadística. Estos precios se distribuyen de manera desigual a lo largo del territorio, siendo en ciudades como Barcelona, Madrid, Palma de Mallorca o San Sebastián donde este esfuerzo financiero es mayor. Como consecuencia, sus habitantes están siendo desplazados hacia las periferias metropolitanas, presionando al alza los precios de la vivienda también en estas zonas. Finalmente, y de modo semejante a lo que ocurre en las grandes urbes a nivel europeo y mundial, los inversores inmobiliarios van ganado terreno y empiezan a ser uno de los principales compradores de vivienda en las grandes ciudades. Es ilustrativo de esta tendencia el caso de Barcelona, donde la compra de pisos por parte de este colectivo llegó ya al 43% del total en 2016.

Estas dinámicas han perjudicado los grupos más vulnerables de la población, entre los cuales destaca aquel de personas en búsqueda de protección internacional. Solicitantes y beneficiarios de protección internacional, que frecuentemente carecen de trabajo estable y de redes sociales consolidadas en el momento de su llegada, se ven en muchos casos forzados a residir en viviendas precarias, que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad y que disponen de equipamientos escasos o defectuosos.

5.3 Ámbito sociocultural

El ámbito sociocultural hace referencia a la inclusión de la persona inmigrante en el tejido cultural del país de destino, concibiendo este como resultado de la intersección de varias dimensiones entre las cuales destacan el aprendizaje del idioma, el de la integración cívica o la concienciación ciudadana.

Aprendizaje del idioma e integración cívica

La inserción formativa y cultural de solicitantes de asilo y refugiados pasa a través de canales paralelos al del sistema educativo. Dos son principalmente las actividades puestas en marcha dentro de esta área de actuación: por un lado, los servicios de Intervención Social - previstos por el sistema nacional de acogida e integración durante la segunda y la tercera fase – y, por otro, los cursos de idioma, que la persona incluida en el sistema puede hacer uso a lo largo de todo el itinerario de integración. La provisión de estos cursos es gratuita para el beneficiario, aunque en algunos casos resulta obligatoria si está vinculada a algún tipo de ayuda recibida. Tanto los cursos de idioma como los servicios de intervención social responden al mismo enfoque individualizado que trata de ofrecer una atención personalizada y ajustada a las necesidades y a las exigencias del usuario.

En cuanto a los cursos de idioma, un análisis detallado de sus programas revela, en principio, la buena calidad con la que se plantean teóricamente: la organización de los participantes se basa en un estudio individualizado de sus perfiles (nivel de idioma, características específicas y exigencias concretas) por lo que los planes de estudios se adaptan a sus necesidades; la enseñanza debe ser impartida por docentes de idiomas certificados; las clases se han de estructurar según diferentes tipologías de formato con objeto de que se adapten a grupos específicos (p.ej. personas mayores, personas empleadas, personas analfabetas, etc.) y así garantizar el acceso a todo tipo de público. En modo análogo también los servicios de intervención social contemplan formatos calibrados sobre las necesidades de grupos con necesidades específicas, como por ejemplo mujeres con hijos y personas mayores.

Estas prestaciones que buscan favorecer la inserción de refugiados y solicitantes de asilo en el tejido sociocultural español son llevadas cabo por las entidades sin ánimo de lucro implicadas en el sistema de acogida e integración.

A este respecto, el trabajo de campo no ha relevado significativas barreras administrativas para el acceso a dichos servicios, aunque sí ha permitido señalar algunos problemas en la calidad de la formación prestada. Para las personas incluidas en el sistema nacional, el acceso al idioma y a la intervención social es relativamente sencillo y rápido, pero la calidad del servicio es en ocasiones mejorable. Al margen de la limitada disponibilidad de plazas, que cabe recordar deja excluidas a muchas personas de esta oferta de servicios, es frecuente encontrar que las clases de castellano sean impartidas por voluntarios sin formación específica o que sean subcontratadas a academias externas donde hacer un seguimiento de la calidad con la que se imparten las clases es más complicado.

A lo anterior se le suma, como uno de los principales problemas, la falta de información estadística. La falta de un sistema oficial estándar y centralizado de seguimiento de estos cursos - que vaya más allá de una evaluación económica y valore también la eficacia en términos de resultados de la integración – dificulta una diagnosis rigurosa del estado del servicio y complica posibles planes futuros de mejora.

Concienciación ciudadana

El proceso de integración no es un proceso unidireccional y por tanto involucra también a la sociedad receptora, llamada convivir con las personas recién llegadas. En línea con esta concepción de la integración como proceso de mutuo ajuste, el trabajo de las entidades abarca también a la sociedad receptora. En este sentido las entidades sin ánimo de lucro llevan a cabo acciones de información y sensibilización acerca del asilo y del refugio para favorecer la cohesión social y la integración de refugiados y solicitantes de asilo. Este abanico de acciones cuenta con una partida presupuestaria ministerial específica, aunque escasa, dentro del sistema de acogida e integración.

Las entrevistas realizadas con los actores del tercer sector involucrados evidencian la necesidad de una colaboración y planificación más estructurada entre los actores que trabajan dentro del sistema de acogida – que vaya más allá de la simple financiación – y que al mismo tiempo cuente con otros actores públicos regionales y locales, pero también privados. Por ejemplo son pocas las acciones de concienciación puestas en marcha con posibles empleadores.

Junto a las campañas nacionales implementadas en el marco del sistema de acogida e integración, hay también una variedad de medidas de sensibilización de opinión pública implementadas a nivel autonómico y municipal. Desafortunadamente todas estas medidas se realizan en paralelo y de manera independiente a las ya puestas en marcha por el estado, desaprovechando ventajas y sinergias que resultarían de un planteamiento coordinado entre todos los niveles de actuación.

6. Problemas y retos del sistema de asilo en España

Desde la así llamada "crisis de refugiados" de 2015, España ha observado un constante aumento de solicitantes de protección internacional. La tendencia al alza de las demandas de asilo, dinámica excepcional en el contexto europeo a partir de 2017 donde se aprecia un descenso de las mismas, ha sido el resultado combinado de varios factores, entre los cuales destacan el cierre de las rutas oriental y central del Mediterráneo, ocasionadas por el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía y por el de Italia con Libia, y la situación de crisis en Venezuela, con que España comparte "frontera natural".

Como demuestran las largas colas que se observan en los puntos de acceso al procedimiento de protección internacional, el sistema de asilo español no ha sabido responder, de manera rápida y eficaz, a la nueva realidad migratoria. Esto ha puesto en evidencia los límites de un sistema desfasado y desprovisto de herramientas capaces para enfrentarse a los retos de la protección internacional. A lo largo de esta sección se detallan los principales problemas y limitaciones del sistema de asilo en España, prestando especial atención a aquellos relativos a la acogida y a la integración.

6.1 Las demoras del procedimiento y sus consecuencias para la acogida y la integración

Uno de los principales problemas del sistema de asilo español concierne a los tiempos de los procedimientos de protección internacional. El espacio temporal del proceso en su conjunto, desde antes del momento de la formalización de la solicitud hasta la subsiguiente resolución de otorgación o de denegación del estatuto, es muy incierto y puede variar de entre 3 meses a 3 años. Este problema se extiende entre las distintas fases del procedimiento, desde el acceso

a la entrevista para formalizar la solicitud, donde se han revelado retrasos de hasta 7 meses, hasta la fase de instrucción que, en la mayoría de los casos, excede los 6 meses máximos previsto legalmente[23].

Imposibilidad de acceder al sistema de acogida

El acceso al sistema de acogida está vinculado a la formalización de la solicitud de protección internacional. Esto convierte las largas esperas para las entrevistas en periodos de tiempo en los cuales las personas solicitantes están desprovistas de acceso a los alojamientos, a manutenciones, o al abanico de servicios previsto por el sistema de acogida. Un registro previo a la formalización, previsto por las directivas europeas, podría solventar (aunque solo formalmente) el problema de acceso de estas personas al sistema de acogida, pero la falta de un reglamento ejecutivo de la LdA, y al parecer una falta de interés por parte de los responsables, ha impedido esta solución hasta la fecha.

A esto se le suma problemas específicos en puestos fronterizos como los de Ceuta y Melilla, donde ha habido durante muchos años la imposibilidad de solicitar protección internacional. Tras el anuncio de la apertura de las oficinas de asilo en ambas ciudades en marzo de 2015, se ha constatado que en Melilla sólo las personas procedentes de Siria tienen una posibilidad real de solicitar protección internacional en dicha frontera (Amnistía Internacional 2016, 6[24]).

Riesgo de expulsión y devolución

La falta de formalización inicial que comentábamos condena a la persona solicitante de asilo a una situación de irregularidad administrativa, lo que hace aumentar el riesgo de que esta sea expulsada o devuelta. A este respecto cabe remarcar el grave problema de las devoluciones en caliente en los enclaves de Ceuta y Melilla. Denunciadas por el Defensor del Pueblo en 2017 y condenadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en una Resolución del 3 de octubre de 2018, estas prácticas impiden conocer si las personas devueltas se encuentran en necesidad de protección internacional, violando así tanto

23 En 2017 el tiempo medio de resolución era de 322 días, un plazo que excede el plazo límite establecidos por la LdA de 7 meses (computado sumando los límites temporales máximos de cada fase).

24 Amnistía Internacional, 2016. "EN TIERRA DE NADIE La situación de las personas refugiadas y migrantes en Ceuta y Melilla", disponible en:
https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Informe-Ceuta-y-Melilla_FINAL-1.pdf

el principio de no devolución establecido por la Convención de Ginebra como el artículo 17 de la misma LdA, según el cual la entrada ilegal en territorio español no puede ser sancionada cuando haya sido realizada por persona que reúna los requisitos para ser beneficiaria de la protección internacional. Para solventar esta situación, especialmente criticada por algunas ONG, y en coordinación con actores locales, las entidades de la sociedad civil se han organizado para otorgar un documento oficioso que testimonie el manifestó interés de pedir protección internacional.

Estado de incertidumbre para las personas incluidas en el sistema de acogida e integración

Las demoras procedimentales no solamente tienen consecuencias negativas para las personas a la espera de ser incluidas en el sistema, sino también para aquellas que han formalizado sus demandas y se encuentran en una de las fases del itinerario de integración. La incertidumbre acerca de la resolución mantiene a la persona en una situación de constante inseguridad puesto que la no admisión a trámite o la denegación de la solicitud conlleva la baja tanto de los servicios de acogida como de las ayudas económicas percibidas en un plazo máximo de 15 días tras la notificación, salvo casos excepcionales de extrema gravedad y tras petición de la entidad que provee la ayuda. En cualquier caso la principal incertidumbre asociada al sistema de acogida e integración es la vinculada al hecho de que aunque las personas hayan visto admitida a trámite su petición, o incluso otorgado el estatuto de protección internacional, el problema de la falta de recursos en el sistema de asilo español no garantiza el acceso apropiado al sistema de acogida.

6.2 Escasez de recursos materiales e inmateriales

La carencia de recursos emerge como un problema estructural del sistema de asilo. Este ha ido actualizándose en cuanto a capacidad, dotaciones presupuestarias y expertise, pero no lo suficiente para enfrentarse a los retos de los últimos años.

Carencia de dotaciones ITC para la gestión y el seguimiento

El nexo entre carencia de recursos y demoras de los procedimientos resulta evidente si se analiza la dotación tecnológica del sistema. El trabajo de campo realizado revela un sistema de tratamiento, gestión y tramitación de la infor-

mación relativa a los procedimientos inadecuado e insuficiente para atender las demandas de asilo. La falta de un sistema digitalizado de gestión electrónica de los expedientes, que permita una rápida conexión entre las oficinas de policías o los puestos fronterizos donde se realizan las entrevistas y la sede de la OAR que valora dichas demandas, alarga el tiempo de los procedimientos. La insuficiencia de herramientas informáticas y tecnológicas afecta también al seguimiento de los solicitantes a lo largo de su recorrido de integración. Por ejemplo, faltan impresoras en las oficinas que impriman la tarjeta roja que acredita la condición de solicitante de protección internacional.

Otra laguna clave es la falta de un sistema específico de seguimiento y control de las distintas fases de acogida e integración. Más allá del informe anual que el Ministerio de Interior envía a las Cortes Generales y el monitoreo de los proyectos que reciben subvenciones ministeriales (principalmente Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social) - el primero de tipo descriptivo-estadístico y el segundo centrado en la justificación económica de los proyectos - falta un sistema integral de recopilación de datos y seguimiento analítico de las medidas de integración, que valore la eficiencia de las acciones puestas en marcha teniendo en cuenta los outcomes de integración que llevan a cabo el abanico de actores involucrados en la acogida y en la integración.

Insuficiencia de recursos económicos y de personal

Como ya he mencionado, la oferta nacional de asilo y refugio, en términos de plazas y dotación presupuestaria, ha ido aumentando lo largo de los últimos años; sin embargo, no ha alcanzado un nivel suficiente para atender el aumento de la demanda. La escasez de recursos materiales impone una lógica selectiva entre el colectivo de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Es cierto que, en determinados momentos, se ha priorizado a aquellos solicitantes más vulnerables (familias, familias monoparentales, etc.). Pero las personas especialmente vulnerables (salud mental, víctimas de trata, de violencia de género, etc.) tienen más dificultades, por el menor número de plazas existentes que hay para este colectivo específico. Además, tampoco hay un procedimiento estandarizado para la evaluación de las necesidades, por lo que en ocasiones pueden pasar desapercibidas.

La falta de personal afecta especialmente la Oficina de Asilo y Refugio que, en 2017, contaba con una plantilla de 130 personas para gestionar 36.610 so-

licitudes de protección internacional. Esta situación contribuye a dilatar los tiempos de resolución y complica la evaluación - vía entrevista - de las razones que motivan la demanda de protección internacional.

Carencia de competencias especializadas

La escasez de recursos materiales se traduce a menudo en la falta de capacidad para atender las necesidades específicas de los solicitantes, como por ejemplo las vinculadas a la salud mental para atender los traumas sufridos. Si bien el sistema prevé un servicio de atención basado en el perfil y en las necesidades del solicitante, especialmente para 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 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" (Manual de gestión 2017, 11), la falta de personal formado para atender dichas necesidades, de plazas específicas y las dificultades de detección de perfiles de personas vulnerables impide que este planteamiento se concrete en la práctica en un servicio eficiente y al alcance de todas aquellas personas que lo necesitan.

Este problema afecta también a la gestión de los procedimientos en la medida en que el personal (principalmente procedente de la Policía Nacional) encargado de llevar a cabo las entrevistas para la formalización de la demanda de asilo a menudo carece de la preparación necesaria para atender una persona que ha huido de una situación extrema de peligro. La baja calidad de los informes policiales empuja muchas veces a la Oficina de Asilo y Refugio a recurrir a una segunda entrevista, acrecentando la demora y el estado de colapso del sistema.

6.3 Limites intrínsecos del sistema de acogida e integración

Otros inconvenientes conciernen a algunas dimensiones constitutivas del sistema nacional de acogida e integración, como la lógica interna de funcionamiento, el modelo de gobernanza y la arquitectura institucional de los actores involucrados.

Acceso limitado al sistema

El sistema de acogida e integración está diseñado para un perfil muy concreto de personas, y excluye de sus servicios y prestaciones a todas aquellas que no cumplen dichas características. Por un lado, para entrar en el sistema (en cualquiera de las fases) el solicitante deberá presentar una declaración responsable de la falta de recursos económicos, dado que es condición necesaria para acceder. Si bien dicha lógica responde a la necesidad de priorizar las personas más necesitadas, genera al mismo tiempo dinámicas perversas dado que no permite beneficiarse de buena parte de las acciones puestas en marcha para la integración. Por otro lado, tendrán cobertura limitada aquellas personas que aún sin contar con los recursos económicos, cuentan con una red de familiares, amigos o conocidos que puedan proveerle de un apoyo y desean aprovechar en parte las posibilidades que esta red les brinda. En concreto nos referimos al hecho de que en caso de que la persona solicitante de protección internacional decidiese tan solo recibir parte de las ayudas (las económicas por ejemplo), dado que otra de las parte la tiene cubierta (como el alojamiento por sus contactos) no podría dada la rigidez del sistema. En definitiva esto obliga al solicitante a entrar de forma completa en el sistema (perdiendo las oportunidades que le brindan sus redes) o quedarse completamente fuera del mismo (perdiendo algunas de las posibles ayudas que otorga el sistema) por no cumplir todas y cada una de las características que el sistema establece. En cualquier caso la práctica rebaja la aplicación establecida, dejando espacio para cierta flexibilidad en función de las necesidades.

Rigidez del itinerario de integración frente a necesidades heterogéneas

La flexibilidad del itinerario de integración, pensado para adaptarse al perfil y a las necesidades del beneficiario, resulta limitada por su estructura en fases consecuentes obligatorias que mal se adapta a la heterogeneidad de las necesidades del colectivo de protección internacional. Téngase como ejemplo dos casos: una persona nacional de Venezuela, hispanohablante y con una red de familiares en una ciudad concreta y otra procedente de Siria, sin conocimiento del idioma y sin redes familiares o sociales en el lugar en el que le ha sido asignada la plaza. Estas personas tienen expectativas de integración muy diferentes, pero en ambos casos deberán de pasar por el mismo itinerario, por cada una de sus fases, si quieren beneficiarse de los servicios y de las ayudas del sistema. La rigidez de la estructura por fases penaliza especialmente a las personas más necesitadas en términos de integración.

Como se ha podido observar en el trabajo de campo, el momento más crítico para estas personas coincide con el paso entre la primera y la segunda fase: el grado de autonomía alcanzada previsto al momento de entrar en Fase 2 difícilmente es conseguido en la práctica durante los seis primeros meses. Esto es especialmente significativo en la inserción laboral: seis meses se revelan un tiempo demasiado limitado para conseguir un nivel de español suficiente para acceder al empleo. Más en general, el planteamiento lineal del itinerario de integración – que prevé que la personas haya conseguido empleo, una vivienda y cierto dominio del idioma acabado el ciclo de 18 meses - choca con la realidad empírica y plantea dudas sobre el futuro de estas personas en cuanto a su inserción en la sociedad de destino.

Vinculo geográfico y derecho a la libre circulación

Otro aspecto problemático del diseño del sistema de acogida concierne a su restricción geográfica. La LdA (art.36) garantiza a solicitantes y beneficiarios de protección la libertad de circular en todo el territorio español. En la práctica, el sistema limita este derecho al territorio de la provincia donde la persona ha obtenido la plaza dentro del sistema de acogida. El hecho que todo el itinerario tenga que desarrollarse en la misma provincia choca con las necesidades de movilidad de una persona inmigrante, especialmente intensas en sus primeros meses en el país de llegada y, aún más, dados los problemas estructurales del mercado del trabajo (alta tasa de paro y creciente precariedad del empleo) y del acceso a la vivienda (disponibilidad muy limitada de vivienda pública y tendencia al alza de los precios del alquiler especialmente en las grandes ciudades) en España.

Modelo de gobernanza parcial y disfuncional

La acogida y la integración se basa en un modelo de colaboración público-privado en el que los roles principales están asignados a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, en cuanto a gestión y financiación del sistema, y al conjunto de entidades sin ánimo de lucro, en lo que concierne a la implementación de los servicio de acogida e integración, exceptuando los CAR que como ya veíamos son de gestión pública. Este marco de gobernanza deja fuera del tablero de acción a importantes actores institucionales. En el eje vertical, ignora a las administraciones autonómicas y locales. En términos generales, estos actores se centran en atender a las personas que no han tenido acceso

al sistema nacional, llevando a cabo en paralelo y de forma independiente una multiplicidad de proyectos y medidas de acogida e integración. En el eje horizontal, se revela la falta de organización y comunicación entre los distintos Ministerios. El sistema de asilo español se desenvuelve internamente dentro el marco competencial del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por lo que a la acogida y a la integración se refiere, y del Ministerio del Interior en cuanto a los procedimientos. Sin embargo, otros ministerios (p.ej. Ministerio de Sanidad, Educación) llevan a cabo medidas y acciones que, aunque no dirigidas específicamente al asilo y al refugio, interesan el colectivo de solicitantes y beneficiaros de protección internacional. A este respecto, la investigación realizada recalca la falta de una estructura estable de coordinación y planificación entre los ministerios interesados por el asilo y el refugio.

En términos generales resulta evidente la necesidad de una estrategia nacional más extensa y diversificada que involucre a todos los actores interesados, tanto en la administración central (varios ministerios) como en la autonómica y local (y que cuente también con la participación de los actores del tercer sector). La falta de una arquitectura institucional y de un mecanismo de coordinación entre actores y niveles tiene consecuencias negativas en términos de eficiencia y calidad del servicio prestado. Un ejemplo claro a este respecto concierne a la relación entre la Oficina de Asilo y Refugio y la Policía Nacional en la gestión de las entrevistas para la formalización de las solicitudes de protección internacional. El hecho que la Oficina de Asilo y Refugio, el órgano responsable de admisión a trámite de las solicitudes, carezca en ocasiones de la autoridad suficiente para ratificar eventuales faltas en el material informativo recopilado por los agentes de la policía perjudica la calidad del proceso de formalización de la solicitud.

Los límites del modelo atañen también al mecanismo de financiación del sistema de acogida. Si bien la acogida y la integración de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional es una responsabilidad estatal, la implementación de los servicios y medidas es llevada a cabo en gran medida por entidades no lucrativas del tercer sector. Sin embargo, el hecho de que solo puedan acceder a esa convocatoria entidades de ámbito estatal, con presencia en dos o más comunidades autónomas, ha dejado fuera de la misma a entidades locales y regionales bien implantadas y conocedoras de la situación en

un contexto determinado. De igual forma, el sistema de subvenciones anuales resulta inapropiado para asegurar una planificación estable necesaria para garantizar un proceso de integración válido y eficaz.

7. Hacia un nuevo modelo de gobernanza de asilo y refugio

A la luz de los retos y problemas identificados, esta última sección reúne algunas directrices de avance y mejora para el actual sistema de asilo español. En otras palabras se definen – a modo de lista – algunos rasgos esenciales que deberían caracterizar al sistema español de gobernanza del asilo y del refugio para facilitar la integración del colectivo solicitante y beneficiario de protección internacional que den respuestas a las debilidades expuestas previamente. Dicho modelo debería ser:

Enfocado a largo plazo
Los últimos años han estado marcados por un aumento considerable de las solicitudes de protección internacional. Aunque en términos absolutos España no figure todavía entre los principales países receptores, el contexto geopolítico actual hace pronosticar cierta continuidad en dicha tendencia al alza. Esto hace evidente la necesidad de superar la perspectiva "de emergencia" mantenida hasta la fecha por el policymaker español en materia de asilo y refugio. Las nuevas dinámicas migratorias llaman a un enfoque a medio-largo plazo que reconozca la migración, y su componente relativo a la protección internacional, como dimensiones estructurales de la sociedad española.

Fundado en un marco normativo actualizado, eficaz y orgánico
Más allá de una reforma de la LdA – que a pesar de no incorporar totalmente las últimas directivas se mantiene como una de las más "abiertas" del contexto Europeo en materia de asilo y refugio – el análisis llevado acabo apunta a la necesidad de desarrollo reglamentario. Dicha herramienta ejecutiva podría llevar incluso a concretar la posibilidad de pedir protección internacional en embajadas y oficinas consulares, prevista en la LdA. En términos más generales, el Reglamento de la LdA representa la condición sine qua non para garantizar un sistema eficaz y eficiente de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. A esto se añade la necesidad de enlazar la integración de dichos colectivos dentro del marco más amplio de las políticas

de integración de inmigrantes. En este sentido es una buena señal, anunciada por el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, a finales de 2018, el retomar la puesta en marcha de un Plan de Ciudadanía y de un fondo estatal específico para la integración.

Dotado de una arquitectura institucional multinivel

La falta de una arquitectura institucional de organización y coordinación entre los varios niveles y actores involucrados en la gestión del asilo y el refugio – tanto en el sector público como en el privado – representa una de los principales puntos débiles del sistema español actual. Un modelo de gobernanza de acogida e integración eficaz y ajustado a las necesidades de solicitantes y beneficiarios de protección internacional pasa inevitablemente por la inclusión de actores regionales y municipales, y por un marco de cooperación y planificación más extenso, que permita el desarrollo de sinergias tanto entre los varios niveles administrativos como entre el sector público y el privado sin ánimo de lucro. En la misma dirección dicho modelo de gobernanza debería mantenerse abierto y sensible a las aportaciones (inputs) que provienen de la sociedad, canalizando la gran solidaridad demostrada por la sociedad española frente a la – así llamada – crisis de los refugiados.

Inspirado en las buenas practicas

La hoja de ruta hacia un nuevo modelo de gobernanza debería empezar por los casos de éxitos existentes. A este respecto cabe destacar el Convenio firmado en febrero 2018 entre el Gobierno Vasco y la Dirección General de Migraciones para garantizar la coordinación de las actuaciones en los procedimientos establecidos para la acogida e integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. El proyecto Auzolana es un ejemplo de gestión integrada que busca construir propuestas viables de acogida de personas refugiadas contando con la colaboración de varios actores institucionales. La sociedad civil también cuenta con buenas prácticas; entre ellas cabe recordar, a modo de ejemplo, los proyectos de tutorización con ciudadanos voluntarios, o la iniciativa “refugees welcome” gracias a la cual decenas de personas refugiadas comparten vivienda con gente local que les ayuda en las fases iniciales del proceso de integración en su nuevo país.

Sostenible a largo plazo y eficaz

El éxito del nuevo modelo de gobernanza planteado pasa necesariamente por su sostenibilidad económica. En este sentido deberían plantearse nuevos mecanismos de financiación a medio-largo plazo que, sustituyendo el actual sistema de subvenciones anuales, garanticen la viabilidad de los proyectos de las entidades sin ánimo de lucro y al mismo tiempo permitan a estas entidades plantear proyectos más ambiciosos y eficaces. De igual forma el sistema se sostendrá sí y solo sí se amplían de forma contundente las plazas públicas dado que, una vez creadas, no dependerá de colores ideológicos o intereses políticos. Por otro lado, dicho modelo debería contar con un sistema informativo y de seguimiento exhaustivo. Las estadísticas son imprescindibles para la elaboración de medidas eficaces que respondan a las necesidades específicas de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Por ello se necesitaría un sistema de recopilación de datos más detallados con desagregaciones adicionales que permitan enfocar subgrupos específicos como aquellos en situación de espacial vulnerabilidad (ej. LGBTQI+). En este sentido convendría intensificar las relaciones con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y ajustarla a los datos que esta organización ya recoge, por ejemplo respecto al sistema de información de los países de origen.

A la altura de los retos actuales

El sistema de acogida e integración español ha ido adaptándose a lo largo de estos últimos años, especialmente desde el año 2015 y desde que el país se comprometería a la reubicación de refugiados en el marco de la UE y con la intensificación de peticiones procedentes de países latinoamericanos (Venezuela principalmente). El análisis llevado a cabo ha puesto en evidencia los principales límites de dicho proceso de adecuación. Hasta la fecha la respuesta del policymaker español en términos de acciones y recursos dedicados a la integración de solicitantes y beneficios de protección internacional, ha resultado tardía y no ha estado a la altura de los retos impuestos por las recientes dinámicas migratorias. Además, la mayoría de los avances y mejoras llevados a cabo han afectado casi exclusivamente a las entidades del tercer sector, mientras que las estructuras de la administración central han mantenido su capacidad actual (por ejemplo no se han incrementado las plazas públicas). El alcance y la intensidad de los nuevos flujos de movilidad internacional ha revelado los problemas principales del sistema español de asilo y refugio, nuevos retos que exigen nuevas soluciones.

National Integration Evaluation Mechanism (NIEM)

Project co-financed from the Asylum, Migration and Integration Fund

EUROPEAN UNION
Asylum, Migration
and Integration Fund

Safe harbour

Project co-financed from the National Programme of the Asylum, Migration and Integration Fund

The content of this publication does not reflect the official opinion of the European Commission and Polish Ministry of Interior and Administration.

Responsibility for the information and views expressed in the publication lies entirely with the Malmö University

Copyright by CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs) 2019

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS