

# SISTEMA DE ACOGIDA A LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA.

## Propuestas a las Instituciones Vascas.

Recientemente hemos presentado el **Informe CEAR 2016**<sup>1</sup> sobre la situación de las personas refugiadas en Europa y España. En él se describe de manera pormenorizada la llegada a lo largo de 2015 de centenares de miles de personas refugiadas a las puertas de una Europa convertida en fortaleza y la respuesta que han recibido. Huían de las guerras y de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Ante el cierre de las vías legales y seguras para acceder a la protección internacional no tuvieron más remedio que arriesgar sus vidas en el Mediterráneo o intentar sortear fronteras erizadas de perímetros fortificados.

**Mediterráneo fosa común.** La OIM estima en 3.771 las personas que el pasado año fallecieron o desaparecieron en el Mediterráneo. En el mes de abril de 2015, una embarcación naufragó al poco de salir de Libia y 400 personas perdieron la vida. Era la peor tragedia reciente en el Mediterráneo. Unos días después, frente a la isla italiana de Lampedusa, la dramática cifra asciende a 700 personas. A pesar de las palabras de conmoción de los líderes europeos ante lo sucedido, desde entonces no se han puesto las medidas efectivas para que el Mediterráneo deje ser la ruta más mortal del mundo.

En respuesta al aumento de la llegada de personas en busca de protección a Europa, la Comisión Europea plantea en la Agenda Europea de Migraciones la adopción de una serie de medidas comunes -como la reubicación- que ponen en evidencia el fracaso del sistema europeo común de asilo.

**Se subastan refugiados.** El 20 de Julio de 2015 la Comisión Europea propone la rápida reubicación<sup>2</sup> de 40.000 refugiados en Grecia y en Italia. Pide solidaridad y colaboración al resto de los 28 países de la U.E. El Gobierno español manifiesta que tan

---

<sup>1</sup> <http://www.cear.es/informe-cear-2016-las-personas-refugiadas-en-espana-y-en-europa/>

<sup>2</sup> Reubicación: Procedimiento a través del cual los países de la UE aceptan el traslado de personas solicitantes de protección internacional desde otro país de la UE ( hasta el momento Italia y Grecia).

solo estaba en disposición de acoger a 1.300 personas en este proceso de reubicación además de 1.449 personas en el proceso de reasentamiento<sup>3</sup>.

El 3 de Septiembre nos conmueve la enorme tragedia de la aparición del cadáver del niño Aylan Kurdi, varado para siempre sobre una playa turca con sus zapatitos nuevos y su niky impoluto. Se parece a nuestros hijos, pero también a los de nuestros dirigentes y políticos. Las conciencias de buena parte de la Humanidad se resquebrajan. Muchos descubren de este modo tan traumático que existen las personas refugiadas y empujan a los políticos para diseñar un plan de acogida más urgente y masivo.

El 9 de Septiembre la Comisión Europea pide un esfuerzo adicional a los países miembros de la U.E. para reubicar a 120.000 refugiados más *-que se sumaban a los 40.000 ya aprobados en Julio-* procedentes de Grecia (50.400), Italia (15.600), y Hungría (54.000).

La reunión de Jefes de Estado de 63 países en La Valetta (Malta) el 11 de Noviembre fija un **fondo fiduciario de 1.800 millones €** para atajar las causas de la inmigración y el desplazamiento forzado. El 24 de Febrero se publica la **Decisión 2016/253 del Parlamento Europeo y del Consejo** movilizand o 1.530 millones € adicionales para financiar medidas destinadas a gestionar la crisis de los refugiados, debido a lo acuciante de sus necesidades.

Se estableció la redistribución de los 160.000 refugiados con una ponderación de criterios de división (40% en función del tamaño de la población; 40% en función del PIB; 10% en función de las solicitudes de asilo y el 10% restante en función de la tasa de desempleo) de manera que a España le correspondía acoger a **14.931 personas refugiadas**.

Se pidió también un mecanismo de reubicación permanente para ayudar a cualquier país miembro ante una situación de extrema presión migratoria.

---

<sup>3</sup> Reasentamiento: Procedimiento a través del cual los países acogen a personas reconocidas como refugiadas en terceros países (Líbano, Turquía, Jordania...)

Se reclama una política de retorno más eficaz hacia las personas irregulares en aplicación de la **Directiva 2008/115 de la Unión Europea**<sup>4</sup>, y se valora la dimensión exterior de la crisis con apoyo a Jordania, Líbano y Turquía, países que están soportando una mayor presión migratoria. Al mismo tiempo, reforzando las operaciones navales militares de vigilancia *-que no de salvamento-* en el Mediterráneo con la llamada Eunavfor Med para desmantelamiento de redes de tráfico de inmigrantes.

El 24 de Septiembre se aprueba la **Decisión del Consejo 2015/1601** por la cual se fijan unas medidas provisionales de protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (subrayo con intención quiénes eran los destinatarios de las medidas, es decir los países afectados no en cambio las personas refugiadas).

El Fondo de Asilo, Migración, e Integración (**FAMI**) asigna **6.000€** por cada solicitante de asilo que sea recibido en un país de la U.E., mientras que **Italia y Grecia** recibirían **500€** adicionales por cada refugiado que enviaban. Está claro que hay recursos suficientes. Italia y Grecia debían garantizar la toma de huellas e identificación rápida de los solicitantes a través de los denominados “*hotspots*” que se crearon.

Se informaba también a los solicitantes de protección internacional de las consecuencias de los desplazamientos irregulares dentro de la Unión Europea por cuanto la libertad de circulación estaba limitada. Se pedía que no más tarde del 26 de Septiembre de 2016 un total de 54.000 solicitantes fueran reubicados desde Grecia e Italia.

El procedimiento de reubicación se presumía complejo pero riguroso con ayuda de la EASO (Oficina Europea de Apoyo al Asilo), ACNUR, EUROPOL, FRONTEX, y funcionarios policiales de Grecia e Italia, debiendo estar completado el plazo de ejecución no más tarde del 26 de Septiembre de 2017.

---

<sup>4</sup> DIRECTIVA 2008/115/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular

**La acogida a las personas refugiadas en España.** España se comprometió a acoger un **total de 14.931 refugiados**, cuando de repente Hungría cae del proceso de reubicación por lo que se reduce su aportación y se redistribuyen las cifras de modo que a España le corresponden finalmente: las 1.300 personas a reubicar acordadas en Julio de 2015; además de otras 1.896 personas a reubicar desde Italia y 6.127 personas desde Grecia.

En total, son **9.323 personas** por lo que se reduce prácticamente a la mitad el número de acogidos mientras la llegada de personas migrantes y refugiadas a las costas mediterráneas **por sus propios medios** seguía siendo continua.

Tan es así que con el fin de afrontar la saturación del sistema de acogida y acoger a las personas solicitantes de protección internacional que ya se encontraban en España, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social amplió en agosto de 2015 los fondos dedicados a la acogida de las personas refugiadas para que las entidades que desarrollan los programas de intervención, CEAR entre ellas, pudieran incrementar el número de plazas de acogida del **sistema de las 1.000 que había entonces a 2.805 en junio de 2016.**

Después de recibir diferentes informaciones acerca del primer grupo “piloto” de personas que llegarían reubicadas, a finales de Octubre el M.E.Y.S.S., a través de la Dirección General de Migraciones, se puso en contacto con CEAR y el resto de entidades y con los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) para informar de la inminente llegada y acogida de un grupo de diecinueve personas eritreas y sirias procedentes de Italia.

El 8 de Noviembre llegaron al aeropuerto de Madrid solo 11 personas eritreas y 1 siria, ante la negativa de 7 a tener España como destino. Tres de ellas fueron acogidas por CEAR en Bilbao.

En Diciembre, de nuevo el Ministerio se puso en contacto con CEAR porque 6 de las 7 personas que no quisieron viajar en noviembre iban a ser finalmente reubicadas en España y, en concreto, en el centro de acogida que esta organización

gestiona en la localidad madrileña de Getafe. Así, el 23 de diciembre llegaron al aeropuerto de Madrid 4 hombres y 2 mujeres.

El 30 de Mayo de 2016, es decir 5 meses después, llegaron a España 87 personas más, como primera parte de un grupo de 586 personas refugiadas que el Gobierno ha anunciado que acogerá antes del próximo mes de agosto a través de la reubicación y el reasentamiento.

Estas 87 personas refugiadas procedían de Grecia e Italia; eran de nacionalidad siria, iraquí, eritrea y centroafricana, y fueron repartidas por las provincias de Barcelona, Zaragoza, Sevilla, Álava, Asturias, Baleares, Guadalajara, Guipúzcoa, Madrid y Valladolid.

En la primera semana de Junio llegaron otras 19 personas a través de este proceso lo que hace un total, **a 7 de junio de 2016, de 124 personas de las 9.323** a las que se comprometió nuestro país a acoger a través de la reubicación y **aún no se había reasentado a ninguna de las 1.449** que aceptó.

Esta realidad se ajusta a la situación general, ya que en estas mismas fechas los países de la UE solo habían reubicado a 1.911 de las 160.000 personas comprometidas: 674 desde Italia y 1.044 desde Grecia.

El Gobierno Español anunció asimismo la llegada de **201** personas a lo largo de los próximos días del mes de **Junio**:

- ✓ **59 desde Turquía** en el marco del programa de reasentamiento (los días 21, 22 y 23 de junio)
- ✓ **64 desde Grecia** (los días 22 y 24 de junio) programa de reubicación.
- ✓ y **82 desde Líbano**, (los días 28 y 29 de junio) programa reasentamiento.

Paralelamente a las negociaciones, y mientras Europa seguía reunida, se activaban a cuentagotas los mecanismos de acogida extraordinarios (reubicación y reasentamiento) de las personas refugiadas, que como decía al comienzo de la intervención han buscado vías alternativas y poco seguras para llegar a Europa y a España.

**A lo largo del 2015 los 28 países de la UE atendieron a 1.321.600 solicitantes de asilo, con un reparto muy desigual. Solo Alemania se ocupó de 476.510, mientras que, por ejemplo, España batió su escuálido récord anual con casi 15.000 (14.881), apenas el 1% del total.**

Otros países, como Hungría, imprimieron a sus políticas de asilo un sello xenófobo y autoritario. Mientras miles de europeos y europeas, organizaciones sociales o gobiernos municipales y regionales, se movilizaron en defensa de una acogida humana para las personas refugiadas, los dirigentes de la U.E. y los gobiernos nacionales quedaron atrapados en su falta de voluntad política y en la maraña burocrática.

**Euskadi recibió a 163 personas** que solicitaron protección internacional (Bizkaia: 132, Gipuzkoa: 17 y Áraaba: 14)

### **Sistema de acogida Español**

La competencia en materia de asilo, protección internacional, y reasentamiento de personas refugiadas corresponde en exclusiva al Estado. Desde 1984, el Gobierno central subvenciona los programas de acogida e integración, que hoy recaen en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

A lo largo de estos años, a falta de desarrollo legislativo, se ha ido desarrollando un sistema de acogida mediante normas emanadas desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social principalmente a través de una **Orden Ministerial de 1989**<sup>5</sup> que se desarrolló posteriormente por **Resolución de 6 de julio de 1998**, de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO)<sup>6</sup>

La Orden Ministerial de 1989 recogió por primera vez la creación de centros de acogida para solicitantes de asilo *“en base a la realidad social que demuestra que las personas que solicitan asilo y refugio precisan, en su mayor parte, de servicios sociales*

---

<sup>5</sup> [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1989-2449](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1989-2449)

<sup>6</sup> Resolución de 6 de julio de 1998, por la que se aprueba el Estatuto Básico de los Centros de Acogida a Refugiados del IMSERSO y se desarrolla la Orden de 13 de enero de 1989, sobre Centros de Acogida a Refugiados. [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/res060798-dgimss.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/res060798-dgimss.html)

*que afectan a aspectos fundamentales de la persona, tales como la subsistencia y la integración social”.*

Los centros de acogida se configuran como establecimientos públicos destinados a prestar alojamiento, manutención y asistencia psicosocial urgente y primaria, así como los servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integración de las personas que solicitan protección internacional y carezcan de medios económicos para atender sus necesidades o las de su familia.

Dicha Orden establece una serie de requisitos para que, siempre que haya disponibilidad, las personas beneficiarias puedan ingresar en los centros. El tiempo de estancia previsto es de **6 meses**, siempre que no haya una resolución anterior a ese plazo del expediente administrativo de protección internacional. La estancia puede prorrogarse de manera excepcional, en casos de vulnerabilidad, otros 3 meses. El **tiempo de estancia máximo** es por tanto de **9 meses**.

Asimismo, la Orden Ministerial contempla la colaboración con instituciones o entidades que desarrollen programas con personas refugiadas, mediante convenios de coordinación, colaboración y consulta.

Por primera vez **en el año 2009** se recoge el derecho de las personas solicitantes a recibir prestaciones sociales específicas, y establece la obligación por parte de la Administración de proporcionar, cuando carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios para asegurar la satisfacción de sus necesidades en condiciones de dignidad.

Sin embargo, la Ley deja para desarrollo reglamentario estos preceptos y los programas específicos para las personas solicitantes de asilo. El reglamento de desarrollo de la Ley 12/2009, pese a que han transcurrido 6 años, aún no ha sido aprobado.

En su artículo 30, la **Ley 12/2009 de Asilo y Protección Subsidiaria**<sup>7</sup> señala que:

*“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”.*

El artículo 31 establece que la acogida se realizará, principalmente,

*“a través de los centros propios del Ministerio competente y de aquellos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales”*

La Ley también recoge la posibilidad de acceso a programas específicos de ayuda e integración para las personas que hayan obtenido protección internacional.

Por otro lado, la **Directiva 2013/33/UE, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de Junio de 2013**, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, la cual en el **artículo 21** establece como principio general:

*“ En la legislación nacional por la que se apliquen las disposiciones de la presente Directiva, los Estados miembros tendrán en cuenta la situación específica de las personas vulnerables tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina”*

El periodo de transposición finalizó en junio de 2015 por lo que en la actualidad es de aplicación directa.

---

<sup>7</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.



A fecha 14 de Junio de 2016 el **sistema de acogida español** cuenta con **421 plazas** en cuatro centros de titularidad pública y **2.384 plazas** gestionadas por **organizaciones no gubernamentales** que colaboran con la administración. Número de plazas que se ha ido incrementado notablemente a lo largo del curso 2015-16 tras la reiterada reclamación por parte de las ONG's de la necesidad de ampliación y mejora del sistema.

Además de la posibilidad de residir en los centros, las personas solicitantes de asilo pueden recibir ayudas económicas complementarias que están reguladas en Real Decreto 865/2006, de 14 de Julio<sup>8</sup>, por el que se establecen las normas reguladoras de las subvenciones públicas a los beneficiarios de los Centros de Acogida a Refugiados integrados en la Red de Centros de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

**El itinerario** establecido por el MEYSS consta actualmente de **tres fases**:

1ª Fase o fase de acogida: tiene como objetivo cubrir las necesidades básicas de las personas solicitantes de protección internacional a través de los dispositivos de acogida, complementados con otros servicios, como los de intervención psicológica, interpretación y traducción, o asesoramiento legal.

2ª Fase o fase de integración: se inicia cuando las personas salen del dispositivo de acogida y requieren seguir recibiendo apoyo. Para ello se define un itinerario de acompañamiento, destinado a promover su autonomía e independencia. Esta fase se llevará a cabo en la misma provincia donde se ha iniciado el itinerario.

3ª fase o fase de autonomía: en la que el beneficiario puede necesitar asistencia o apoyo eventual o esporádico en determinadas áreas.

Pese a que a lo largo del año se ha ampliado el número de dispositivos del sistema de acogida aún quedan muchas mejoras por incorporar por ello desde CEAR venimos realizando las siguientes propuestas.

**Propuestas:**

---

<sup>8</sup> [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/rd865-2006.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd865-2006.html)

Al MEYSS hemos demandado la mejora del sistema **haciéndolo más FLEXIBLE**: esto supone que el itinerario de integración debe adaptarse a las necesidades de las personas, teniendo en cuenta las cambiantes necesidades sociales y laborales de nuestro país y en concreto se precisa la adecuación de los plazos en cada fase, la localización y tipo de dispositivo de acogida.

En relación con la población más vulnerable y a falta de desarrollo reglamentario, pedimos se aplique de manera directa la Directiva 2013/33/UE para atender a las personas en situación de especial vulnerabilidad o con necesidades especiales.

Asimismo hemos reclamado la reforma y ampliación del sistema de protección social para personas solicitantes de protección internacional y refugiadas existente, garantizando la cobertura de un sistema de garantía de ingresos mínimos, reforzando las políticas activas de educación, empleo y servicios sociales, así como la implicación de los actores vinculados a las mismas y asegurando una mayor cohesión territorial y coordinación entre los niveles de la Administración central, regional y local.

#### **Respuesta de las administraciones autonómicas y locales. Propuestas de actuación.**

Ante la movilización ciudadana en demanda de una acogida solidaria para las personas refugiadas que huían principalmente de la guerra en Siria, diferentes Comunidades Autónomas y Ayuntamientos promovieron propuestas de acogida; impulsaron oficinas de atención a estas personas; aprobaron mociones para declararse como ciudades de asilo; abrieron espacios para canalizar las donaciones de todo tipo (préstamo de pisos de particulares, acogida en el domicilio, mantas, ropa); organizaron el ofrecimiento de personas voluntarias, etc.

La mayoría de las medidas especiales programadas, presupuestadas, desarrolladas, y articuladas en políticas sociales por las diferentes CC.AA están en una

fase inicial y se han visto afectadas por la lentitud del Gobierno en el cumplimiento de su compromiso de recepción de cuotas de personas refugiadas.

En Euskadi, a raíz de la situación de emergencia de las personas refugiadas acontecida en 2015, se crearon varios grupos de trabajo tanto desde el Gobierno Vasco, como desde las Diputaciones Forales y Ayuntamientos. CEAR-Euskadi ha recibido en los últimos meses una ingente cantidad de solicitudes de formación e información tanto de entidades públicas como privadas.

En estos grupos de trabajo, desde CEAR-Euskadi se ha tratado de dar una mirada tanto global como específica sobre la situación de las personas refugiadas. Partiendo del conocimiento del sistema de acogida estatal y la experiencia práctica, se hizo llegar a la mesa interinstitucional un documento en el que se explicaba el itinerario de acogida del Ministerio, el trabajo que hace CEAR-Euskadi, y lo que entendíamos que las Administraciones Públicas pueden aportar al mismo.

En este sentido entendemos fundamental para dar una buena acogida partir de las siguientes **consideraciones previas**:

- Todas las personas solicitantes de protección internacional acceden al sistema de acogida en iguales condiciones. No hay un sistema distinto en función de la nacionalidad o la forma de llegada.
- Es el MEYSS quien asigna las plazas de acogida. No todas las personas que solicitan protección internacional se quedan en Euskadi ni todas las que son acogidas en Euskadi han formalizado la solicitud aquí.
- Los plazos de la acogida son escasos para poder potenciar la integración y autonomía debido a las dificultades de aprendizaje del idioma (diferente según el nivel educativo)
- Apenas hay ayudas económicas para la 2ª fase (fase de autonomía).
- Hay que tener especialmente en cuenta las dificultades de inserción laboral. El paro afecta especialmente a las personas extranjeras.
- Existen enormes dificultades para acceder a una vivienda.

- No reciben prestaciones públicas autonómicas.<sup>9</sup>

### Propuestas:

A las Instituciones Vascas hemos demandado que lo **mejore haciéndolo SOSTENIBLE**: es decir que cuando finalice la fase de acogida del itinerario de asilo faciliten el proceso de inclusión real y efectivo de las personas refugiadas en la sociedad. A través de:

1. Refuerzo de los dispositivos de acogida actuales y análisis de la viabilidad de nuevos dispositivos necesarios para garantizar una acogida de calidad.
2. Refuerzo de servicios de atención especializada: (intervención social, psicológica, jurídica, etc, prestando especial atención al colectivo de MENAS, JENAS, víctimas de trata, víctimas de violencia de género, población LGTBI, personas con discapacidad, mayores dependientes)
3. Articulación y coordinación de los dispositivos educativos, de salud, formación y empleo.
4. Implicación a nivel local:
  - Cesión de instalaciones y equipamiento para la acogida y atención especializada. Alquiler de pisos vacíos con contrato de renta social y por periodo mínimo de 1 año, atendiendo a las necesidades de autonomía de las personas.
  - Facilitación de acceso a los servicios de titularidad municipal (empadronamiento) y actuaciones en materia de actividades complementarias (escolares, educativas, sanitarias, culturales)

---

<sup>9</sup> El Sistema Vasco de Servicios Sociales se rige por la Ley 12/2008 de 5 de diciembre, en la cual el acceso a las prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales se configura como un derecho subjetivo, dentro del marco de los requisitos generales de acceso al mencionado sistema y de los requisitos de acceso específicos que se regulen para cada prestación o servicio.

- Acompañamiento; traducción de documentos; formación a trabajadores municipales; canalización de la participación de la ciudadanía.
- Planificación y ejecución de acciones formativas y de inserción laboral.
- En todas las fases queremos contar con programas de ocio y tiempo libre, actividades deportivas, conocimiento del entorno, teniendo especialmente en cuenta a los menores y jóvenes de cara a potenciar la incorporación en nuestra sociedad de esta nueva ciudadanía a través de los recursos públicos que se establezcan para ello.
- Promoción de acciones de sensibilización a la ciudadanía, que favorezcan la integración y convivencia con las personas refugiadas.

Apostamos por que todas las actuaciones se realicen desde el prisma de la prevención y no desde la reparación de daños.

**JAVIER GALPARSORO**  
**Abogado y Presidente de CEAR-Euskadi**